

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**STRATEGIAT DISKURSSIANALYYTTISESTI TARKASTELTUNA – TAPAUS
YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATE-
GIA**

Tutkielma

Kapteeni
Jami Virta

Esiupseerikurssi 61
Maasotalinja

Huhtikuu 2009

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja
Esiupseerikurssi 61	Maasotalinja
Tekijä	
Kapteeni Jami Virta	
Tutkielman nimi	
STRATEGIAT DISKURSSIANALYYTTISESTI TARKASTELTUNA – TAPAUKSEN YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA	
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka
Johtaminen	Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Huhtikuu 2009	Tekstisivuja 47 Liitesivuja 2
TIIVISTELMÄ	
<p>Strategioita on kaikilla ja kaikkialla. Jos strategioita on paljon, on vähintään yhtä paljon toisistaan eroavia käsityksiä strategioiden merkityksistä ja tarkoituksista. Tämän tutkimuksen mielenkiinto strategioita kohtaan kohdistui niiden teksteihin ja sitä kautta merkityksiin, joita strategiat viestinnällisesti välittävät. Tarkasteltavaksi kohteeksi valittiin Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS), josta on tullut yksi keskeisimmistä yhteiskunnallista turvallisuutta ohjaavista asiakirjoista. Tämä valtioneuvoston vuonna 2006 viimeksi julkaisema periaatepäätös on esimerkki pyrkimyksestä ohjata laajaa turvallisuutta koskevaa keskustelua ja toimeenpanna yhteiskunnallisesti merkittäviä kansallista turvallisuutta lisääviä toimintoja.</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kuinka YETTS 2006 välittää strategialle ominaisesti asiasisällöistään. Tutkimuksessa haettiin vastauksia kysymyksiin</p> <ul style="list-style-type: none">- Miten YETTS:n kaltaisia tekstejä tuotetaan?- Miten YETTS:ssa kuvataan strategisia tavoitteita ja päämääriä, turvallisuustilanteita ja uhkakuvia sekä miten strategialla välitetään käsityksiä valtiolliseen turvallisuuteen liittyviä valtasuhteita?- Miten nämä määritellyt näkökulmat välittyvät periaatepäätöksestä tiedotusvälineille ja millaisina ne esiintyvät strategiaa toimeenpanevien ministeriöiden internet - sivustoilla? <p>Tutkimuksen metodologiset oletukset lähtivät siitä, että kieli rakentaa, uusintaa, muokkaa ja järjestää sosiaalista todellisuutta. Näitä tekstien muodostamia verkostoja pyrittiin tarkastelemaan diskurssianalyttisesti käyttäen kriittisen diskurssianalyysin menetelmää (CDA). Sen mielenkiinto kohdistuu erityisesti viestintätilanteisiin ja toisaalta diskurssijärjestykseen. Valittua tutkimusmenetelmää tuettiin vertailevalla tutkimusotteella.</p>	

Keskeisenä tutkimusaineistona olivat yhteiskunnallista turvallisuutta käsittelevät periaatepäätökset ja strategiat, joiden käsittelyä syvennettiin tutkimus-, sanomalehti- ja aikakauslehtiaineistolla. Tästä aineistosta tehtyjä johtopäätöksiä testattiin sanomalehti- ja internetaineistolla. Sanomalehtiaineisto hankittiin Pääesikunnan sekä Eduskunnan lehtiartikkelikokoelmista ja internetaineistona olivat ministeriöiden sivustot. Tutkimusmenetelmä ja -aineisto mahdollistivat analysoinnin ja perusteltujen johtopäätösten esittämisen.

Strategisen johtamisen kokonaiskentässä tutkittava ilmiö sijoittui ensisijaisesti toimeenpanon osakokonaisuuteen. Tutkimuksen perusteella on todettava, että jo strategian suunnittelun yhteydessä on myös huomioitava strategiaviestintä. Strategialla välitetään ideologiaa turvattomasta yhteiskunnasta ja vallallisesti mahdollisuudesta vastata siihen. Kokonaisuudessaan teksti kuvaa jäsentymätöntä sosiokulttuuria laajan turvallisuuden diskurssissa. Tällainen konventionaalisen diskurssikäytännön muuttuminen luovaksi käytännöksi asettaa strategian alttiiksi yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutuksille. YETTS 2006 on siten aikansa tuote, mutta se pohjautuu myös vahvasti aikaisempiin teksteihin. Tämä on ollut strategialle viestinnällisesti haaste. Päivitettynä strategia ei pysty kumoamaan vanhoja käsitteitä ja mielikuvia riittävän tehokkaasti.

Strategia sisältää viestinnällisesti ja diskurssijärjestyksellisesti useita erilaisia tyyppejä. Näitä määriteltyjä tyyppejä ovat viranomaisgenre, turvallisuusgenre ja mainosgenre. Näiden diskurssityyppien käyttö edesauttaa sisällön välittymistä, mutta toisaalta vaikuttaa halutun diskurssijärjestyksen muodostumiseen kielteisesti. Käsitteitä käytetään helposti väärissä yhteyksissä. Teksti sisältää fraaseja ja sellaisia lauseiden sarjallisia yhdistämisiiä, jotka mahdollistavat tekstin metaforisen käytön. Tämä on edesauttanut strategian implementoitumista, koska diskurssi mahdollistaa ilmiön yhdistämisen useaan eri yhteyteen.

AVAINSANAT

Strategia, yhteiskunta, turvallisuus, kriittinen diskurssianalyysi, YETTS

STRATEGIAT DISKURSSIANALYYTTISESTI TARKASTELTUNA – TAPAUS YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATE- GIA

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	Turvallisuuskäsityksen muutos	1
1.2	Aikaisempi tutkimus ja kirjallisuusanalyysi	4
1.3	Tutkimustehtävä	7
1.4	Tutkimuksen viitekehys ja tutkimusaineisto	8
1.5	Tutkimusmenetelmä	12
1.6	Laaja turvallisuus -käsite	17
2	YHTEISKUNNALLISEN TURVALLISUUDEN TEKSTUAALISTA MUODOSTAMISTA	20
2.1	Tekstien muodostuminen ja niiden elättäminen	21
2.2	Tarkoitukset, tavoitteet ja päämäärät	21
2.3	Turvallisuustilanteet ja uhkamallit	25
2.4	Johtosuhteiden kuvaaminen	28
3	STRATEGIAN TOIMEENPANON VIESTINNÄLLINEN JALKAUTUMINEN .	31
3.1	Lehtiuutisointi	31
3.2	Internet-tarkastelu	36
4	POHDINTA	41
4.1	Diskurssianalyysin kritiikki ja luotettavuuden arviointi	41
4.2	Johtopäätökset	42
4.3	Jatkotutkimusesitykset	46

LÄHTEET

LIITTEET

STRATEGIAT DISKURSSIANALYYTTISESTI TARKASTELTUNA – TAPAUS YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA

1 JOHDANTO

1.1 Turvallisuuskäsityksen muutos

Turvallisuus on perinteisesti käsitetty valtiolliseksi turvallisuudeksi. Tavallisen kansan suojana ovat toimineet hallitsijoiden ja aateliston luomat valtarakenteet, jotka ovat suojanneet talonpoikia ja työväestöä valtion ulkopuolisilta uhkilta. Toisaalta myös jokaisen yhteiskuntaan kuuluvan kansalaisen on täytynyt ymmärtää, kuinka keskeisen tärkeää oli osallistua valtiollisen turvallisuuden ylläpitämiseen, vaikka hallitsevan luokan toiminta omia kansalaisia kohtaan ei olisi ollut nykykäsityksen mukaisesti oikein.

Huolimatta siitä, että valtiollinen turvallisuus on edelleen merkittävässä asemassa, on turvallisuuskäsityksessä tapahtunut keskeisiä muutoksia. Suomessa kansalaisten kokeman turvallisuuden muuttumista oli havaittavissa jo 1960- ja 70-lukujen aikana, jolloin henkilökohtaisen turvallisuuden merkitys kasvoi yhdessä hyvinvointiyhteiskunnan kehityksen kanssa. Ihmisten tietoisuus ympäristöstään lisääntyi, ja toisaalta aito usko parempaan huomiseen valtasi suomalaiset yhteiskuntarakenteet¹. Sääty-yhteiskunnan todellisen purkautumisen myötä mahdollisuudet oman henkilökohtaisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden saavuttamiseen paranivat demokratioitumisen lisääntyessä. Hyvinvoinnin jakautuessa tasaisemmin oli pelkän elannon lisäksi mahdollista hankkia myös hyödykkeitä ja palveluja, joista aiemmin ei edes unelmoitu.

Henkilökohtaisen hyvinvoinnin aitouden takaa on vuosikymmenien aikana paljastunut myös vastakkaista kehitystä. Perinteisen valtioiden välisen sotilaallisen voimankäytön rinnalle on kehittynyt uudenlaisia uhkia, joihin yhteiskunnan on varauduttava entistä paremmin.² Merkit-

¹ Kolbe Laura; ”Ristin vai edistyksen kansa” – isänmaan, valtion ja kodin puolesta. Teoksessa Arvot ja velvollisuudet isänmaan puolustuksessa. toim. Risto Sinkko. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksen julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 14, Hakapaino Oy, Helsinki 2005. s. 37.

² Suri, Jeremi; Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Détente. Harvard University Press, USA 2005, s. 260–265. Riipinen, Pekka; Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy 2008, s. 29-38.

tävästi laajentunut valtiollinen ja yksilöllinen kansainvälisyys on aiheuttanut sen, että puolustuslaitoksen intresseihin perinteisesti kuulunut uhkakuvien esiin tuominen ja arvioiminen on täytynyt ulottaa koskemaan koko valtionhallintoa. Luonnononnettomuuksien, ihmisten aiheuttamien turvallisuusriskien ja rajusti kehittyneen teknologian hallitseminen edellyttää merkittäviä ponnistuksia koko yhteiskunnalta. Toisaalta myös turvallisuuskäsityksen muuttuminen yksilökeskeisemmäksi on kääntänyt tarkastelun päälaelleen. Nykyään valtion tehtäväksi luetaan yksilöiden turvallisuudesta huolehtiminen myös maarajojen ulkopuolella. Tästä hyvänä esimerkkinä toimivat erilaiset luonnonkatastrofit, joissa suomalaiset ovat olleet osallisena työ- ja lomamatkoillaan.

Edellä esitetty muutoskehitys on johtanut siihen, että koko turvallisuuden käsitteistö pyritään sisällyttämään kokonaisuuteen, jota kutsutaan laajaksi turvallisuudeksi. Tähän käsitteeseen liittyy keskeisesti kysymys siitä, missä määrin turvallisuus mielletään valtiolliseksi ja missä määrin inhimilliseksi turvallisuudeksi, ja mikä on niiden suhde toisiinsa³. Toisaalta tähän keskusteluun kuuluu mukaan myös turvallisuuteen liittyvien valtiollisten johtosuhteiden uudelleenarviointi. Perinteisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien periaatepäätösten ja selontekojen tausta- ja valmisteluvastuussa ovat olleet puolustusministeriö ja puolustuslaitos, mutta laajentuneen turvallisuuskäsityksen myötä on tämänkin prosessin laajentaminen ja kehittäminen otettu vahvemmin esille⁴.

Kansallisesti valtion ja kansalaisten turvallisuuden ylläpitämisestä ja kehittämisestä vastaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Valtioneuvosto ilmaisee tahdonsa hallitusohjelmassa ja erilaisin selontekomenettelyin. Selonteoilla valtioneuvosto esittää toimintalinjauksien periaatteet ja tavoitteet sekä tarjoaa kehykset toimeenpanolle eri sektoreilla. Ne voidaan siten luokitella strategisen tason asiakirjoiksi kansallisella tasolla. Vuoden 2001 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevassa selonteossa valtioneuvosto ilmoitti käynnistävänsä keskeisimpänä kehittämishankkeena yhteiskunnan varautumista koskevan kansallisen strategian laatimisen. Tavoitteena tuolloin oli, että strategian sisältämät linjat liitettäisiin osaksi seuraavaa turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa. Keskeistä

³ Sisäasiainministeriön muistio laajan turvallisuuden keskustelutilaisuudesta 31.1.2008. Laajan turvallisuuden käsitteestä tarkemmin myöhemmin raportissa. <http://www.intermin.fi/sisainenturvallisuus>.

⁴ Kts. Sisäisen turvallisuuden seurannan järjestäminen. Kansliapäällikköryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2005. Kts. myös kansanedustaja Antti Kaikkosen kirjallinen kysymys 109/2007 vp Väestönsuojelun strateginen tehtävä, jossa hän siteeraa sisäasiainministeriön kansliapäällikköä päivämäärältä 22.1.2007. Siteeraus oli seuraava: ”Suomessa turvallisuuskeskustelu on vanhanaikaista – Suomessa turvallisuuskeskustelu painottuu edelleen turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin kysymyksiin, vaikka nykyiset uhkat kohdistuvat pääosin sisäiseen turvallisuuteen”.

Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitealle (TPAK)⁵ annetussa tehtävänannossa oli poikkehal-
linnollisuus ja sen yhteensovittaminen, kansainvälistymisen ja yhteiskunnan rakenteiden muu-
tosten vaikutuksien arvioiminen ja niihin varautuminen sekä yhteistoiminnan kehittäminen vi-
ranomaistahojen, siviiliyhteiskunnan ja vapaaehtoisjärjestöjen välillä⁶.

Valtioneuvosto julkaisi marraskuussa 2003 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaami-
sen strategian (YETTS), jossa määriteltiin yhteiskunnalle tärkeiksi toiminnoiksi valtion joh-
taminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustus, sisäinen turvallisuus, ta-
louden ja yhteiskunnan toimivuus, väestön toimeentuloturva sekä henkinen kriisinkestokyky.⁷
Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa YETTS:n mukainen toiminto-
jaottelu tuli esille kuvaten jonkinlaista tyylin muutosta. Kun vuoden 2001 selonteossa jaotel-
tiin asioita turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön, Suomen puolustuksen kehittämiseen,
kansainväliseen kriisinhallintaan ja yhteiskuntaan kohdistuvien uhkien varautumiseen, vuonna
2004 toimintaympäristön määrittelyn lisäksi mukana oli otsikoita Suomen turvallisuus- ja
puolustuspoliittisesta toimintalinjasta, ulkoisen toimintakyvyn, puolustuksen ja sisäisen tur-
vallisuuden kehittämisestä sekä yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaamisesta. Si-
ten selonteon jaottelu vastasi monelta osin YETTS:ssä määriteltyjä yhteiskunnan elintärkeitä
toimintoja. Vastaavasti selonteon sisällöt käsitelivät monipuolisemmin yhteiskuntaan kohdis-
tuvia uhkia painotusten oltua aiemmin hyvin sotilaallisia.⁸ Vuonna 2006 valtioneuvoston teh-
tävänannosta YETTS päivitettiin myöhemmin käsiteltävällä tavalla⁹. Marraskuussa 2006 vah-
vistettu periaatepäätös on edelleen voimassa.

Valtioneuvoston selontekoja tarkastellaan usein eräänlaisena totuutena tai valtiovallan tahto-

⁵ Selonteon valmistelu ja laatiminen on perinteisesti ollut puolustusministeriön hallinnonalaan kuuluva tehtävä. Valmistelussa keskeisessä roolissa on TPAK, joka on puolustusministeriötä sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa avustava toimielin kokonaismaanpuolustukseen liittyvissä asioissa. TPAK perustettiin, kun 1950-luvulta saakka turvallisuuspoliittista toimintaa koordinoanut puolustusneuvosto lakkautettiin 1.3.2000. Puolustusneuvoston tehtävät jaettiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle ja puolustusministe-
riölle, jonka toimialaan tuli uutena tehtävänä eri hallinnon alojen yhteensovittaminen kokonaismaanpuolustuksen osalta. TPAK koostuu pääasiallisesti eri ministeriöiden kansliapäälliköistä ja valtiosuhteista, pääesikunnan päälliköistä, puolustusvoimien operaatiopäälliköistä ja rajavartiolaitoksen päälliköistä. TPAK:lla on käytössään puolustusministeriön alainen sihteeristö. Myös YETTS:n valmistelusta vastaa TPAK. Sen sijaan Sisäisen turvallisuuden ohjelman kehittämisestä vastaavat sisäasiainministerin johdolla eri ministeriöiden kansliapäälliköistä koostuva johtoryhmä sekä sisäasiainministeriön kansliapäällikön johdolla toimivat ohjausryhmä. Siihen osallistuu myös eri ministeriöiden edustajia. Kts. esim. www.defmin.fi ja www.intermin.fi.

⁶ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. 2/2001 vp, s. 81-82. (VNS 2/2001)

⁷ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003, s. 6. (YETTS 2003)

⁸ YETTS 2003, VNS 2/2001, Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. (VNS 6/2004)

⁹ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. YETTS 2006 määrittelee seitsemän yhteiskunnalle elintärkeää toimintoa, joihin liittyy 50 strategista tehtävää. Li-
säksi strategia määrittelee yhdeksän (9) uhkamallia ja 61 niihin liittyvää erityistilannetta. Vuosille 2006–2010 asetetaan tavoitteeksi kehittää toimintakykyä viidellä (5) painopistealueella.

na, jonka odotetaan tapahtuvan esitetyn tahdon mukaisesti. Selontekoihin kirjoitettujen asioiden ajatellaan olevan tosia, kuten esimerkiksi uhkien vastaavan sellaisenaan todellisuutta. Harvemmin kuitenkin pohditaan tai tarkastellaan sitä, miten tällaisten strategisen tason asiakirjojen sanoma välittyy niitä lukeville ihmisille, miten niistä puhutaan tai miten niiden sisältämät asiat välitetään eteenpäin esimerkiksi mediassa. Yhtä harvoin tarkastellaan sitä, miten strategioiden sisältöjä sovelletaan omiin tarpeisiin ja tarveyhteyksiin. Edellä esitettyjen perustelujen valossa voidaan katsoa, että YETTS on yksi merkittävimmistä työkaluista, jota tulevaisuudessa käytetään kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä diskurssissa. Näin ollen pidetään perusteltuna selvittää sitä, miten tällaisen strategian sanoma rakentuu, miten sitä välitetään ja millaisia muotoja se saa viestintäprosessissa.

1.2 Aikaisempi tutkimus ja kirjallisuusanalyysi

Alustavan tutkimustehtävän kartoittamiseksi olen laatinut kirjallisuuskatsauksen, jonka avulla tarkan tutkimuskysymysasettelun lisäksi pyrin rakentamaan tutkimuksellisen viitekehyksen. Kirjallisuuskatsauksen tehtävänä on myös asemoida tutkimustehtävä tutkimusaiheen kokonaisilmiöön. Keskeiset käsitteet, joiden kautta kirjallisuuskatsaus on laadittu, ovat strateginen johtaminen, turvallisuus ja viestintä osana strategiatyötä.

Mitä on strategia tai strateginen johtaminen? Tutkimuksen viitekehyksen rakentamiseksi on tärkeää tarkastella, miten strateginen johtaminen käsitetään eri yhteyksissä. Strategisella ajattelulla on oma käsitteellinen kehityshistoriansa, johon tässä yhteydessä ei ole tarvetta palata. 1990-luvun lopulta alkaen Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksella on julkaistu useita strategista johtamista käsitteleviä tutkimuksia ja artikkelikokoelmia. Muun muassa yleisesikuntaupseerikursseihin on kuulunut osajaksoja, joissa tarkastellaan strategista johtamista puolustushallinnossa. Näiden kurssien tuotteina ovat syntyneet useat artikkelikokoelmat, joissa käsitellään aiheeseen liittyvää problematiikkaa ajankohtaisista näkökulmista. Niissä strategia nähdään punaisena lankana, toiminnan eräänlaisena tulevaisuuteen tähtäävänä juonena¹⁰. Tiedeyhteisön ulkopuolisia tutkimuksia on myös helppo löytää, varsinkin jos niihin suhtautuu riittävän lähdekriittisesti¹¹.

¹⁰ Krogars, Marco ja Ojala, Jukka (toim.): Strateginen johtaminen sotilasorganisaatiossa. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat N:o 1, Helsinki 1999, s. 14. Räsänen Hannu (toim.): Strateginen osaaminen puolustushallinnossa. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat Nro 10, Helsinki 2003, esipuhe. Kyseisissä artikkelikokoelmissa useissa kohdin viitataan Johtamisen laitoksen edesmenneen strategisen johtamisen dosentin Juha Näsin teoksiin tai esityksiin. Näsin taustat ovat vahvasti liiketaloussidonnaisia, joten strategisen johtamisen käsitteistön voidaan katsoa olevan hyvin liiketalouspainotteisia toimintaympäristöstä huolimatta. Kts.esim. Näsi, Juha ja Aunola, Manu: Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. Metalliteollisuuden kustannus Oy, Tampere 2005.

¹¹ Strategian ja strategisen johtamisen määrittelyssä tiedeyhteisön julkaisujen lisäksi käytän seuraavia teoksia:

Ominaista strategista johtamista käsittelevälle kirjallisuudelle on se, että kaikki näkevät strategisessa johtamisessa olevan useita eri vaiheita. Siihen yhtäläisyyden loppuvatkin. Lähdettäessä konsulttivetoisesta määritelmästä Kamenskyn mukaisesti strategisessa johtamisessa on kolme keskeistä vaihetta: menestysstrategian luominen, sen toteuttaminen sekä uusiminen tarpeiden mukaisesti. Olennaista ei ole suunnittelu vaan strategian toimeenpano.¹² Kamensky on ollut myös mukana toimittamassa *Strategisen johtamisen käsitteet* -teosta, jossa strateginen johtaminen rakentuu suunnittelun lisäksi kilpailustrategiasta, konsernistrategiasta ja strategisesta johtajuudesta, joka sisältää itsessään strategiaprosessin. Käytännössä määritelmä sisältää siis kaikki ne ulottuvuudet, jotka strategia-ajatteluun voi kuvitella liitettävän. Strateginen johtaminen nähdään myös yhtenä kehitysvaiheena, josta on siirrytty jo strategiseen ajatteluun ja niin sanottuun strategiseen vuorovaikutusjohtamiseen. Siinä merkittäväksi tekijäksi nousee ulkoisen ja sisäisen vuorovaikutteisuuden korostaminen¹³. Tässä yhteydessä kuitenkin todetaan, että suurin osa organisaatioista on edelleen aiemmilla tasoilla ja vasta saavuttamassa tätä strategisen johtamisen kehitysvaihetta.¹⁴

Strateginen johtaminen voidaan nähdä myös maanläheisempänä käsitteenä. Aulan mukaan strateginen johtaminen on tavoitteiden asettamista, minkä lisäksi sen pitää valaa ihmisiin uskoa ja sitoutumista määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kolmanneksi se edellyttää yksinkertaisesti toimintaa. Tämä tarkoittaa laadittujen suunnitelmien toimeenpanoa ja toiminnan proaktiivista sopeuttamista.¹⁵ Tullessa lähemmäs tiedeyhteisön määritelmiä strateginen johtaminen on ensimmäisessä vaiheessa ulkoista ja sisäistä analyysiä ja strategian valintaa, suunnittelua. Toisessa vaiheessa pyritään vaikuttamaan henkilöstöön ja käynnistämään prosessi, jolla rakenteita pyritään muuttamaan. Kolmannessa vaiheessa luodaan strategisen seurannan menetelmät.¹⁶ Samansuuntaisesti Näsi esittelee strategisen johtamisen käsitteen laajassa merkityksessä käyttäen vaiheita strategian laadinnasta, organisoinnista, viestinnästä, motivoinnista ja raportoinnista¹⁷.

Strategisen johtamisen käsitteen määrittely on siis hyvin näkökulmasidonnaista, mutta siihen voidaan katsoa kuuluvan ainakin suunnittelun, toimeenpanon ja seurannan. Tässä yhteydessä

em. Juha Näsin teosta *Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö*.; *Strategisen johtamisen käsitteet* – englanniksi ja suomeksi. Strategisen Johtamisen Seura. WSOY, Juva 2005.; Kamensky, Mika: *Strateginen johtaminen*. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2004.; Mäkinen, Kalevi: *Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus*. Edita, Helsinki 2007.; Santalainen Timo: *Strateginen ajattelu*. Talentum, Helsinki 2006.

¹² Kamensky 2004, s. 29.

¹³ Tässä yhteydessä strategisen vuorovaikutusjohtamisen voidaan käsittää myös strategista viestintää ja sen eri osa-alueita.

¹⁴ *Strategisen johtamisen käsitteet* - englanniksi ja suomeksi 2005, s. 48-49, 103.

¹⁵ Aula, Pekka: *Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Dynaamisen organisaatioviestinnän teoria*. Loki-Kirjat, Helsinki 1999, s. 200.

¹⁶ Krogars ja Ojala 1999, s. 18.

¹⁷ Näsi ja Aunola 2005, s. 20.

ei erityisesti keskitytä niihin käytännön muotoihin, jotka strategisen johtamisen toimeenpanossa usein tulevat esille, kuten esimerkiksi osaamis-, laatu- tai tulosjohtamiseen¹⁸.

Strategista viestintää käsittelevä lähdeaineisto koostuu Aulan väitöskirjasta sekä Hämäläisen ja Maulan *Strategiaviestintä*-teoksesta.¹⁹ Lisäksi strategiaviestinnän sisältöjä määritetään valtioneuvoston viestintästrategian ja viestintään liittyvien virallisjulkaisujen pohjalta.

Huolimatta siitä, että YETTS-käytäntö ei ole vielä kovinkaan vanha toimintatapamalli, sitä on tutkittu muun muassa puolustusministeriön toimeksiannosta. Ensimmäisen YETTS-asiakirjan jälkeen puolustusministeriö tilasi tutkimuksen kehittääkseen strategian sisältöjä ja vaikuttavuutta. Tuo ulkopuolisella taholla teetetyt tutkimuksen aineiston hankinnassa hyödynnettiin sekä asiakirja-analyysiä että haastatteluihin perustuvia tietoja. Valitettavasti tutkimuksessa ei oltu kiinnostuneita muiden kuin viranomaistahojen käsityksistä. Haastattelut keskittyivät koskemaan eri hallinnonaloja, joilla pyrittiin selvittämään, miten tietoisia hallinnonalat olivat YETT-strategiasta sekä oliko hallinnonaloilla käynnistetty YETT-strategian edellyttämiä toimenpiteitä ja kehittämisohjelmia. Erityisen mielenkiintoinen kohta tutkimusraportissa oli luku, joka käsitteli strategian kielellistä ymmärrettävyyttä. Raportissa todettiin, että jatkossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota käytettävään kieleen. Tavoitteena tulisi olla sellaisten käsitteiden käyttö ja luominen, jotka helpottaisivat poikkihallinnollisuuden edistämistä.²⁰

Tuoreimpana on Jarno Limnellin Maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitoksen sarjassa julkaistu selontekomenettelyä koskeva työpaperi. Tutkimusaineisto koostuu merkittävästä määrästä haastatteluja eri valtionhallinnon piirissä toimivilta henkilöiltä. Limnell asemoi valtioneuvoston strategioiden keskinäisriippuvuuksia ja toisaalta asemoi niitä tavoitteiden ja resurssien näkökulmasta. Erityisen ongelmallisena nähdään valtioneuvoston turvallisuutta koskevien selonteiden ja periaatepäätösten taustalla vaikuttava taloudellisten resurssien suunnittelu ja jakaminen. Selontekoja voidaan pitää poliittisina viesteinä niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Limnell näkee myös median ja kansalaisten informoimisen keskeisenä selontekomenettelyn tavoitteena²¹. Huolimatta siitä, että Limnell ei käsittele YETTS:aa syvällisesti, tuo hän esille tämänkin tutkimuksen kannalta merkittäviä näkökulmia laajan turvallisuuden määrittelystä ja toisaalta poikkihallinnollisuuteen liittyviä ongelmia valtasuhteiden muodos-

¹⁸ Kts. esim. Kangaste Misa: Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balance scorecardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 23. Helsinki 2002; Timo Salonen: Kehittyvä organisaatio muuttuvassa ympäristössä – osaamisen johtaminen ja hallinta Puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 24. Helsinki 2003.

¹⁹ Hämäläinen, Virpi ja Maula Hanna: Strategiaviestintä. Inforviestintä Oy, Keuruu 2004; Aula 1999.

²⁰ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005. Puolustusministeriö.

tumisesta²².

Turvallisuuden käsitteeseen liittyvää problematiikkaa Johtamisen laitoksella on tutkinut komentajakapteeni Tom Hanen vuoden 2005 diplomityössään. Tutkimus osoittaa kokonaisuutena selkeästi, miten erilaisia käsityksiä turvallisuuteen ja sen ymmärtämiseen liittyy. Huolimatta siitä, että tutkimuksessa keskitytään rajavartiolaitoksen sisäisen turvallisuuden ulottuvuuden tarkasteluun, voidaan keskeistä käsiteproblematiikkaa hyödyntää myös laaja-alaisemmin, varsinkin kun osassa tutkimusta tarkastellaan rajavartiolaitoksen strategisia asiakirjoja dokumenttianalyysin menetelmällä. Tutkimus vahvistaa myös uskoa siihen, että *käsitteiden merkitysten moniulotteisuudesta ja osittaisesta sekavuudestakin muodostuvaa turvallisuuden kokonaisuutta voidaan silti jäsentää ja ymmärtää loogisesti*.²³

1.3 Tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia 2006 viestinnällisesti välittää strategialle ominaisesti asiasisällöistään. Tutkimusraportissa tutkimustehtävää käsitellään siten, että ensin jäsennetään strategia osaksi strategisen johtamisen kokonaisuutta aineiston hankinnan ja analysoinnin mahdollistamiseksi. Toiseksi tarkastellaan YETTS:ää diskurssianalyttisin tutkimusmenetelmin tavoitteena selvittää, miten YETTS:ssa kuvataan kansallisen turvallisuuden uhkia, valtasuhteita ja kokonaisuuden johtamista. Kolmanneksi selvitetään sitä, miten YETTS:n sisältö välittyy tai jää välittymättä tiedotusvälineissä ja muissa viranomaisteksteissä.

Tutkimustehtävän ratkaisemiseksi määritettiin tarkennetut tutkimuskysymykset kirjallisuuskatsauksen laatimisen yhteydessä. Tutkimuksessa haettiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Miten YETTS:n kaltaisia tekstejä tuotetaan?
- Miten YETTS:ssa kuvataan strategisia tavoitteita ja päämääriä, turvallisuustilanteita ja uhkakuvia sekä miten strategialla välitetään käsityksiä valtiolliseen turvallisuuteen liittyvistä valtasuhteista?
- Miten nämä määritellyt näkökulmat välittyvät periaatepäätöksestä tiedotusvälineille ja miten ne esiintyvät strategiaa toimeenpanevien ministeriöiden internet-sivustoilla?

²¹ Linnell, Jarno: Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely? Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen Julkaisusarja 4: työpapereita No 26. Helsinki 2008, s. 3.

²² Linnell 2008, s. 4-5, 8.

²³ Hanen, Tom: Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos. Yksittäisten onnettomuuksien tutkinnasta strategisten häiriöiden hallintaan. Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 30, Helsinki 2005.

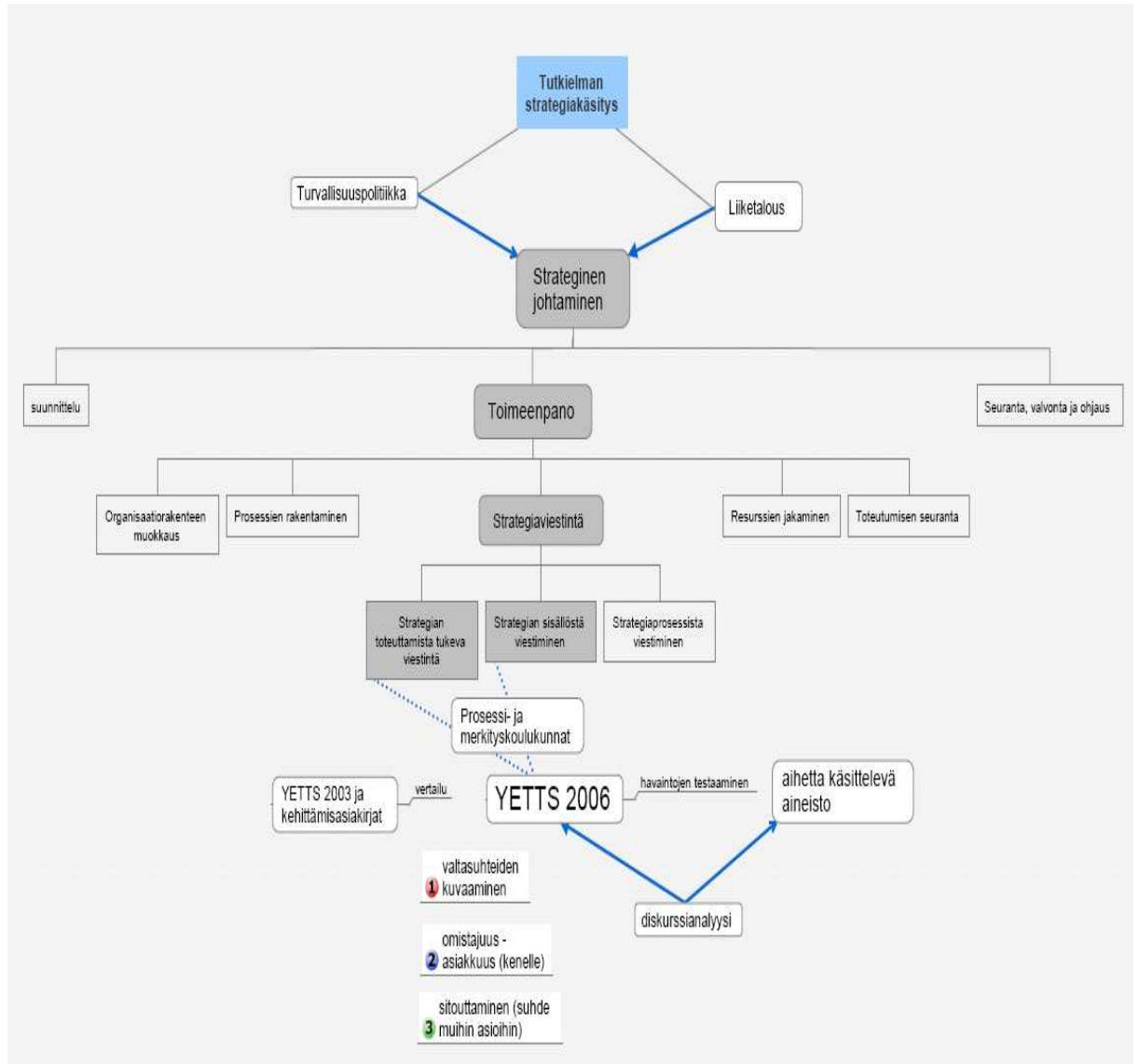
Kuten tutkimuskysymyksistä käy ilmi, tutkimuksessa ei olla kiinnostuneita siitä, mitä uhkia tai niihin varautumiskeinoja YETTS:ssa esitellään. Sen sijaan tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten uhista ja niihin varautumisesta puhutaan tai miten esitetään valtasuhteiden rakentuminen ja valtion toimenpiteiden johtaminen määrätetyssä kriisitilanteessa. Tutkimuksessa ei siis olla kiinnostuneita siitä, kuinka todenmukaisia tehdyt arviot ovat tai ovatko uhiin suunnitellut toimenpiteet riittäviä vaan nimenomaisesti siitä, miten näitä edellä mainittuja asiakokonaisuuksia pyritään esittämään niin, että luottamus heräisi YETTS:n lukijoissa.

1.4 Tutkimuksen viitekehys ja tutkimusaineisto

Kielellisten analyysien tieteellisenä paradigmana toimii sosiaalinen konstruktionismi²⁴. Tutkimuksen tieteellinen viitekehys rakentuu relativistiselle maailmankatsomukselle. Realismin vastakohdalla tarkoitetaan sitä, että sosiaalinen todellisuus ymmärretään ennemmin todellisuuden versioina kuin todellisuuden kuvastajana. Todellisuus on siis suhteellista. Tässä tutkimuksessa kieltä tai pikemminkin tekstiä pidetään kontekstisidonnaisena, jolloin käsiteltävä aineisto on hyvin tilanne-, aika-, paikka- ja olosuhdesidonnaista sen kuvatessa todellisuutta. Tämän tieteellisen lähestymistavan esille tuominen on siksi keskeistä, että erilaisilla analysointitavoilla aineistosta voidaan saada erilaisia tutkimustuloksia. Niiden looginen perustelu edellyttää myös sosiaalisen todellisuuden määrittämistä. Valtioneuvoston periaatepäätöksiä ja selontekoja on aiemmissa tutkimuksissa käytetty usein realistiseen maailmankatsomukseen perustuen, jolloin niiden tehtävänä on ollut kertoa kuinka asiat ovat oikeasti. Tällöin niiden tutkimuksellisesta käsittelystä usein häviää tai häivytetään ympäröivä todellisuus ja ne saavat itse asiassa erilaisen merkityksen, mikä niillä todellisuudessa on tai on ollut.

Tutkimuksen viitekehysten tarkoituksena on osoittaa tutkijan näkökulma tutkittavaan ilmiöön. Samalla viitekehys esittää, miten tutkimuksen näkökulma ja empiirinen aineisto muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden selittäen ja jäsentäen tutkittavaa ilmiötä sekä osoittaen samalla tutkimusprosessin aikana tehtyjä rajoituksia. Kuvassa 1 on tutkimuksen viitekehys strategia-käsitteen näkökulmasta sisältäen menetelmälliset valinnat aineiston käsittelyn eri vaiheissa.

²⁴ Kts. esim. Jokinen, Arja: Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Diskurssianalyysi liikkeessä. Toimittaneet Jokinen, Arja ja Juhila, Kirsi ja Suoninen, Eero. Vastapaino, Jyväskylä 2002, 2.p, s. 40-41. Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Tampere 2006. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmäopetus/> (viitattu 26.6.2008).



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys.

Strategia-käsite on historiallisesti liitetty sotataidon kokonaistoiminnalliseen ajattelutapaan. Se on siis yhtäällä sodan johtamisen taitoa. Toisaalta liike-elämään strategia-käsite omaksuttiin 1950-luvulla yhteiskunnan muutoksen myötä. Luokkajakoinen yhteiskuntajärjestelmä kaatui globalisaation tieltä tuoden liiketalouselämään uuden kielen. Tässä yhteydessä strategiaan liittyvällä ajattelulla ja sanastolla oli tilauksensa. Johtamisen onnistuminen edellytti henkilöstön sitouttamista työhönsä aikaisempaa enemmän. Kuluneet vuosikymmenet ovat muuttaneet strategisen ajattelun muotoja tuoden erilaisia tapoja toteuttaa strategioita, mutta sitouttamisen ohella on aina ollut kysymys myös vallasta. 2000-luvun käsitys strategisesta johtamisesta liittyy joustavuuteen, toimintasuuntien muutoskykyyn ja yhteistyön lisääntymiseen. Verkostoitumisen ja osaamisen merkitys korostuvat. Prosessijohtamisen muodot ovat toteutumassa myös puolustushallinnossa.

Sotilasjohtamisen tieteenalaan liittyvänä strategialla käsitetään management-tason toiminta.²⁵ Strategialla, itse asiassa strategisella johtamisella, tarkoitetaan muutakin kuin perinteistä sodan voittamisen strategista ajattelua. Strateginen johtaminen ei ole kuitenkaan pelkästään liiketaloudellista voiton tavoittelun suunnittelua ja toimeenpanoa, vaan sillä voidaan nähdä olevan myös dynaamisia pyrkimyksiä siihen, että se vastaisi entistä paremmin toimintaympäristön asettamia vaatimuksia.²⁶ Tässä tutkimuksessa strategia käsitetään nimenomaisesti toimeenpanevana asiakirjana, jonka avulla on tarkoitus välittää toimeenpanoon tarvittavat perusteet.

Strategisen johtamisen käsitys tässä tutkimuksessa saa siis vivahteita sekä turvallisuuteen liittyvästä strategia-ajattelusta että liiketalouselämässä vaikuttavista strategia-käsityksistä. Niitä yhdistävänä tekijänä on strateginen johtaminen, joka käsitteenä voidaan liittää myös strategista suunnittelua laajemmaksi käsitteeksi, siis sen yläkäsitteeksi²⁷. Sotilaallinen johtamisprosessi sisältää kuitenkin perinteisesti suunnittelun, toimeenpanon ja valvonnan, joten katson tässä tutkimuksessa strategisen johtamisen sisältävän sekä suunnittelun että toimeenpanon ja valvonnan²⁸.

Vertailtaessa vuoden 2003 ja 2006 YETTS:ä ollaan osin kiinnostuneita strategisesta suunnittelusta ja sen tuloksista, mutta painopiste tutkimuksessa on kuitenkin YETTS:n toimeenpanossa ja erityisesti strategiaviestinnässä. Tutkimuksessa strategiaviestintä jaetaan Hämäläisen ja Maulan mukaisesti kolmeen osaan, joista strategian toteuttamista tukeva viestintä ja strategian sisällöstä viestiminen ovat merkityksellisiä tutkimustehtävän ratkaisemiseksi²⁹. Tämän laajuisessa tutkimuksessa ei ole mahdollista tarkastella toimeenpanon kaikkia eri vaiheita puhumattakaan siitä, että strategian suoranaisia tuloksia pystyttäisiin tutkimuksellisesti osoittamaan.

Tarkasteltaessa strategioita viestinnälliseltä kannalta on keskeisenä tekijänä vuorovaikutus. Viestinnässä on kuitenkin pohjimmiltaan kysymys siitä, miten tarkoitettu tai tarkoittamaton sanoma vaikuttaa viestin lähettäjässä tai vastaanottajassa. Aula toteaa, että laajasti ottaen vies-

²⁵ Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksen tieteenalan määrittelyä koskevassa nelikentässä strateginen johtaminen on sijoitettu management/johtaminen-osioon. Kts. esimerkiksi Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 36, s. 22.

²⁶ Kts. Santalainen 2006, s. 23. Teoksessa esitellään strategisen ajattelun olemuksen kehittymistä eri vuosikymmenillä. Santalaisen mukaan strategisen johtamisen käsite alkoi kehittyä 1980-luvulla. Strategiseen suunnitteluun liitettiin entistä tiiviimmin resurssien kehittäminen suunnitelmien toteuttamiseksi.

²⁷ Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan oppimateriaalia.

<http://www.valt.helsinki.fi/vol/opiskelu/opas/0607/jos2/JOS2Osa1HY2007.pdf>, viitattu 19.9.2008. HY:n valtiotieteellisen tiedekunnan opintomateriaalissa kerrotaan, että strategisesta suunnittelusta on siirrytty strategiseen johtamiseen. Viitaten kirjallisuuskatsaukseen huomataan, että tieteelliselläkin tasolla ollaan paikoitellen vielä jäljessä uusimmista strategiavirtauksista.

²⁸ Kts. Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, 2007, s. 3. Käsikirjassa todetaan, että ”*tämä puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja on tarkoitettu ministeriössä tehtävän strategisen suunnittelun, toimeenpanon, seurannan, arvioinnin sekä ohjaamisen työkaluksi.*”

tinnän tutkimus voidaan jakaa kahteen erilaiseen koulukuntaan. Prosessinäkemyksessä viestintä nähdään prosessina, jonka eri vaiheet ovat erotettavissa ja siten tarkasteltavissa omina kokonaisuuksinaan. Sen sijaan merkityskoulukunnan lähestymistapa viestintään keskittyy vuorovaikutuksen seurauksena syntyviin merkityksiin, joita ohjaavat eri kulttuureissa toimivat ihmiset ja sanomat eli se todellisuus, jossa merkitysten tuottaminen ja ymmärtäminen tapahtuvat.³⁰ Aula toteaa, että viestintäprosessin tarkastelemisessa molempien koulukuntien vahvuuksia voidaan hyödyntää yhdessä. Näin ollen tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten tai kuinka kauan viestinnällisesti asioiden välittyminen on kestänyt. Toisaalta kiinnostuksen kohteena ovat myös erilaiset merkitykset, joita YETTS:n seurauksena on välittynyt eri tahoille erityisesti puolustushallinnossa.

Tutkimusaineisto on tietysti keskeisessä asemassa tutkimustehtävän ratkaisemisessa. Aiemmin jo viitattiin valtioneuvoston turvallisuutta koskevien selonteiden historiaan. Ennen YETT-strategiaa valtionhallinnossa julkaistiin varautumisohjeita, joista viimeisin vuonna 1999³¹. Varsinaisesti YETTS julkaistiin siis ensimmäisen kerran vuonna 2003. Eräänlaisena ajattelun uudisraivaajana sen katsottiin kuitenkin vain osittain vastanneen sille asetettuja tarpeita. Suurimpana yksittäisenä muutostekijänä oli kuitenkin tsunami-katastrofi. Tilanteen ratkaisemisen yhteydessä havaittiin suuria puutteita kyvyssä hallita ja johtaa tilannetta. Osittain siis tästä syystä järjestyksessään toinen YETTS julkaistiin vuonna 2006. Vuosien 2004-2006 aikana tehtiin työtä toiminnan ja samalla strategian kehittämiseksi, muun muassa puolustushallinnon ulkopuolisten toimesta³². Tutkimuksessa käytetty empiirinen aineisto voidaan siis luokitella niin sanotuksi valmiiksi aineistoksi³³. Vuoden 2003 periaatepäätös on vertailupohja vuoden 2006 päätöksessä tehdyille muutoksille, mutta pääpaino diskursiivisessa tarkastelussa on vuoden 2006 periaatepäätöksen tekstissä. Aineistoa on pyritty täydentämään tarvittaessa erilaisilla lähteillä, mikäli varsinaisen aineiston käsittely on sitä edellyttänyt. Tällaista aineistoa ovat muun muassa vuoden 2003 periaatepäätöksen sisältöä ja vaikutuksia käsitellyt tilaustutkimus sekä periaatepäätökseen liittyvät viranomaisten julkiset esitykset. Toisen osan tutkimusaineistosta muodostavat YETTS:aa koskevat lehtiartikkelit ja ministeriöiden internet-sivustot. Muut aiheita käsittelevät kirjalliset asiakirjat, esimerkiksi raportit, seminaarimuistiot

²⁹ Hämäläinen ja Maula 2004, s. 28.

³⁰ Aula 1999, s. 5-14.

³¹ Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Puolustusneuvosto, Oy Edita Ab, Helsinki 1999.

³² Esimerkiksi YETTS:n arviointi 2005.

³³ Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7. p, Vastapaino, Tampere 2005, s. 117-118.

ja näyttöesitykset³⁴, ovat tukeneet asioiden jäsentämisestä. Tällaiseksi koottuna tämä valmis aineisto voidaan luokitella toisaalta organisaation asiakirjoiksi ja toisaalta sekä joukkotiedotuksen että kulttuurin tuotteeksi³⁵.

1.5 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusaineiston käsittelyä ja analysointia ohjaavat merkittävästi tutkijan tekemät valinnat. Myös tutkijan ja tutkimuskohteen välinen suhde nähdään konstruktiivisena, jolloin tutkimustulosten kautta tapahtuvan sosiaalisen todellisuuden kuvaamisen lisäksi tutkija itse luo sosiaalista todellisuutta³⁶. Tällaisen lähestymistavan hyväksyminen on ominaista laadulliselle tutkimukselle. Näiden tehtyjen valintojen merkitystä validiteetin ja objektiivisuuden kannalta käsitellään raportin lopussa johtopäätöksen yhteydessä. Tutkimuksen teon yhteydessä on kuitenkin ollut keskeistä ymmärtää, että osin tutkimusaineiston ehdoilla edennyt aineiston analysointi on tarkentanut muun muassa tutkimuskysymyksiä ja tutkimusaineiston valintaa.

Tässä tutkimuksessa strateginen johtaminen asemoidaan prosessin kautta, joten se on jonkinlaista tekemistä, teon muotoa. Myös tutkimuksen metodologiset oletuksen lähtevät siitä, että kieli rakentaa, uusintaa, muokkaa ja järjestää sosiaalista todellisuutta. Kielellä tuotetaan vuorovaikutteista sosiaalista todellisuutta, ja siten todellisuus muodostuu erilaisista kielellisistä verkoista. Suonisen mukaan perustavana ajatuksena on juuri kielenkäytön tarkasteleminen tekemisenä, joka muotoutuu sosiaalisissa prosesseissa ja rakentaa siten todellisuutta³⁷. Tällä perusteella pidetään mahdollisena, että asioista ja käsitteistä voi olla ristiriitaisia tulkintoja ja nämä tulkinnat syntyvät ja muuttuvat kulttuurien mukaan. Kuten tutkimustehtävän asettelusta kävi ilmi, ovat tutkimuksessa keskeisesti esillä miten -kysymykset. Niiden pohjalta on mahdollista selvittää niitä tutkimusaineistoon liittyviä kysymyksiä, jotka esiintyvät diskursseissa, retoriikassa ja argumenteissa.

Tutkimusmenetelmällinen lähtökohta on vaativa, koska tutkimusmetodisen kirjallisuuden

³⁴ Ko. aineiston muodostavat muun muassa seuraavat lähteet: Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.; Kajanmaa, Petteri: Suomen Arviointiyhdistys Helsinki 21.3.2007, http://www.finnishevaluationssociety.net/tiedoston_katsominen.php?dok_id=208.; Kajanmaa, Petteri: TIVA- alue-seminaari Helsinki 15.11.2007, http://www.huoltovarmuus.fi/documents/7/2007-11-15_TIVA-seminaari_ES_Kajanmaa.pdf.; Vainio, Taito: YETTS - Sisäisen turvallisuuden näkökulma Jyväskylä 10.9.2007, [http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/F10CE14FAE8BEC3FC225735A003B752F/\\$file/Vainio.yetts%20jyv%C3%A4skyl%C3%A4%202007.pdf](http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/F10CE14FAE8BEC3FC225735A003B752F/$file/Vainio.yetts%20jyv%C3%A4skyl%C3%A4%202007.pdf).; Mesilaakso, Markku: Tutkimuksella parempaan yhteiskunnan turvallisuuteen. Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta 15.1.2008, http://www.mil.fi/paasesikunta/materiaaliosasto/liitteet/mme_matine_yvsem_15012008.pdf.; Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.; Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.

³⁵ Eskola ja Suoranta 2005, s. 118.

³⁶ Jokinen 2002, s. 41.

³⁷ Suoninen, Eero: Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Diskurssianalyysi liikkeessä. Toimittaneet Jokinen, Arja ja Juhila, Kirsi ja Suoninen, Eero. Vastapaino, Jyväskylä 2002, 2.p, s. 18.

mukaisesti diskurssi on epämääräinen käsite³⁸ ja diskurssianalyysi epämääräinen, väljä teoreettinen viitekehys. Tutkimusmetodisessa kirjallisuudessa diskurssianalyysi määritellään usein tutkimukseksi, jossa kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan analysoimisella pyritään kuvaamaan sosiaalisen todellisuuden tuottamista erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Kiinnostus kohdistuu itse diskurssiin, siihen, miten se on organisoitu, mitä sillä tehdään ja mitkä ovat diskurssien tavoitteet ja tehtävä - siis siihen miten toimijat tekevät ymmärrettäväksi asioita kielenkäytöllään³⁹. Käytännössä diskurssianalyttisessä lähestymistavassa pyritään ottamaan sellaisenaan ne tavat, joilla toimijat pyrkivät kuvamaan ilmiöitä ja perustelemaan niitä tutkimuskohteiksi⁴⁰.

Tutkimusaineistosta pyritään etsimään merkityksiä tekstianalyysillä. Kuten useissa muissakin analysointitavoissa, on diskurssianalyysillä useita koulukuntia. Törrösen mukaan esimerkiksi sosiaalipsykologinen diskurssianalyysi juontaa juurensa 1980-luvulle, jolloin makroilmiöiden ohella ryhdyttiin tutkimaan myös mikrotason arkipäiväisiä ilmiöitä. Lingvistisen koulukunnan kiinnostuksen kohteena ovat olleet enemmänkin kielenilmaisut. Kolmantena suuntauksena voidaan pitää kriittistä diskurssianalyysiä (CDA).⁴¹ Vastaavasti Suoninen jaottelee diskurssianalyttisiksi suuntauksiksi juuri CDA:n, diskursiivisen psykologian suuntauksen, kognitiivisen DA:n, kielitieteelliset DA:n kehitelmät ja eräät tiedonsosiologien kehittelyt⁴². Koulukuntajaottelun eroavaisuuksista huolimatta molemmat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että eri koulukunnat ovat omaksuneet DA:han liittyviä metodisia ratkaisuja toisiltaan.

Näitä koulukuntia yhdistää kuitenkin sama teorettis-metodologinen viitekehys, sosiaalinen konstruktionismi, johon myös tämän tutkimuksen metodologiset valinnat perustuvat. Jokisen mukaan mainittu viitekehys on myös usein, joskaan ei aina, yhdistävä tekijät erilaisten analyysimenetelmien välillä. Diskurssianalyysiä, retoriikkaa, keskusteluanalyysiä, semiotiikka ja etnografiaa yhdistää siis kiinnostus sellaisen tekstin ja puheen tutkimiseen, joka on aina josta-

³⁸ Törrönen, Jukka: Puhetapoja analysoimassa. Rajankäyntiä kriittisen diskurssianalyysin ja semioottisen sosiologian välillä. Teoksessa Tutkimus menetelmien pyörteissä toim. Räsänen, Pekka ja Anttila, Anu-Hanna ja Melin, Harri. PS- kustannus, Juva 2005, s.139. Jokinen 2002, s. 37.

³⁹ Suoninen 2002, s. 18.

⁴⁰ Suoninen 2002, s. 18.

⁴¹ Törrönen 2005, s. 141.

⁴² Suoninen 2002, s. 35.

kin näkökulmasta merkityksellistettyä.⁴³

Tässä tutkimuksessa sovelletaan CDA:lle ominaista lähestymistapaa. CDA:n merkittävänä kehittäjänä pidetään Norman Faircloughia. Semiotiikan ja lingvistiikan sijaan Fairclough painottaa diskurssijärjestyksien merkitystä diskurssien muodostamisessa⁴⁴. Fairclough on medialutkija, joka keskittyy julkisten asioiden käsittelyn yhteydessä käytettyyn kieleen. Usein tällaisia ovat uutisten ja ajankohtaisohjelmien lisäksi politiikkaa, yhteiskuntaa ja tiedettä koskevat ohjelmat⁴⁵. Faircloughn mukaisesti mikä tahansa osa mistä tahansa tekstistä samanaikaisesti representoi maailmaa, rakentaa identiteettejä ja luo suhteita⁴⁶. CDA soveltuu tässä tutkimuksessa erityisesti medialähteiden analysointiin suhteessa tarkasteltavaan YETTS:aan. Eri-tyisesti valtasuhteiden luomisen ja välittymisen analysoinnissa CDA:ta voidaan pitää toimivana tapana.

Tiedotusvälineiden ja viranomaistiedottamisen diskurssin kriittisen analyysin metodiset tavoitteet ovat moninaiset, mutta muutamia keskeisiä näkökulmia voidaan kuitenkin erottaa. Ensinnäkin analyysillä pyritään osoittamaan se, miten mittavat yhteiskunnalliset muutokset näkyvät esimerkiksi tiedotusvälineiden muuttuvissa diskursiivissa käytännöissä.⁴⁷ Näin analyysi tulee kytkeä yhteiskunnalliseen kontekstiin, jotta tehtävät johtopäätökset eivät irtaannu niistä määrittelevistä yhteyksistään. Toisaalta analyysin pitää sisältää myös yksityiskohtaisia huomioita edellä mainittujen tekijöiden käyttämästä kielestä ja ”tekstuurista”. Tässä yhteydessä tulee esille Faircloughn kriittisen analyysin yhteys valtasuhteisiin ja ideologioihin ja toisaalta siihen diskurssi- ja valtasuhteiden tutkimusperinteeseen, jota muun muassa Michel Foucault edusti. Fairclough näkee vallan foucault’laisessa hengessä, jossa valta ilmenee sosiaalisissa käytännöissä. Valta ei ole siis yksilön ominaisuus eikä myöskään ulkoapäin diskursseihin vaikuttava voima. Sen sijaan kielenkäyttö on vallankäytölle elintärkeää.⁴⁸

Metodisesti tekstianalyysiin tulisi sisältyä intertekstuaalista analyysiä, jossa tarkastellaan diskurssien ja genrejen (kielenkäyttöä, joka yhdistetään tiettyyn käytäntöön) muotoja. Lisäksi

⁴³ Jokinen 2002, s. 38-39. Jokisen määritelmän mukaisesti DA:lla on useita sukulaistraditioita, joiden teoreettis-metodologiset perusteet ovat samansuuntaiset. Johtuen diskurssianalyysin epämääräisyydestä on usein mahdollista yhdistää tulkintatapoja tarvittavilta osin. Tästä syystä relativistista lähtökohtaa ei pidetä kiveen hakattuna tai diskurssianalyysin rinnalla tarvittaessa analysoidaan aineistoa esimerkiksi retorisella diskurssianalyysillä. Siis kulttuurillisten vuorovaikutussuhteiden merkityksen lisäksi ollaan kiinnostuneita myös vakuuttamisen muodoista suhteessa lausumien muotoiluun ja yleisösuhteeseen. Olennaista kuitenkin on tunnistaa tutkimuksessa käsitetty suhde todellisuuteen ja se, miten tutkimusaineistoa käsitellään. Lisäksi tutkimuksen objektiivisuuden kannalta on tärkeää, että raportissa annetaan lukijalle mahdollisuus arvioida tutkimuksen luotettavuutta omiin havaintoihinsa perustuen. Siksi raportissa käytetään suoria sitaatteja tutkimusaineistosta.

⁴⁴ Törrönen 2005, s. 141.

⁴⁵ Fairclough, Norman: Miten media puhuu. Vastapaino 2002, s. 11.

⁴⁶ Fairclough 2002, s. 14.

⁴⁷ Fairclough 2002, s. 50.

⁴⁸ Fairclough 2002, s. 27-28.

tekstianalyysiin tulee sisältyä myös lingvististä tarkastelua. Siinä Faircloughn mukaan mielenkiinnon tulee kohdistua sekä representaatioon että suhteiden ja identiteettien rakentumiseen. Näiden näkökulmien pohjalta CDA on rakennettu tarkastelemaan toisaalta viestintätilanteita ja toisaalta diskurssijärjestystä.⁴⁹

Viestintätilanteesta tarkastellaan ensinnäkin sitä, millainen on viestintätilanteen jatkuvuus ja millaisia ovat mahdolliset muutokset. Tällä perusteella tekstien normatiivisuuteen, tyyppeihin, formaatteihin ja luovuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Tähän viestintätilanteen jatkuvuuteen ja muutokseen tässä tutkimuksessa on sovellettu lähdeaineiston vertailua CDA:n rinnalla tehtyjen tutkimustulosten luotettavuuden lisäämiseksi.

Fairclough jakaa viestintätilanteiden analyysin neljään osaan, jotka ovat osittain limittäisiä. Ensinnäkin tekstien diskurssiivisella analyysillä pyritään selvittämään, onko tarkasteltava teksti säännönmukaista eli tavanomaisesti käytettyä vai onko diskurssi metaforista, siis epätavanomaista suhteessa esimerkiksi valtioneuvoston muihin periaatepäätöksiin. Representaatio tässä yhteydessä tarkoittaa sitä, mistä tekstien alkuperän voidaan ajatella tulleen vai ovatko ne syntyneet ko. diskurssiprosessin aikana.⁵⁰ Toisena osana viestintätilanteen analysoinnissa onkin juuri prosessien tarkastelu. Fairclough esittää esimerkkinä institutionaalisen viestintäprosessin, jollaiseksi muun muassa selonteot voidaan lukea. Tämän prosessin lisäksi esille tulevat diskurssiprosessit ja tulkintaprosessit, joissa voidaan tarkastella sitä, kuinka ihmiset tekevät teksteistä erilaisia tulkintoja⁵¹. Näiden kahden edellä mainitun osan välissä on yhdistävänä tekijänä intertekstuaalinen analyysi, jolla selvitetään, millaisia genrejä ja diskursseja on tekstien taustalla⁵². Neljäntenä osana viestintätilanteiden analyysissä on sosiokulttuurinen käytäntö kolmine näkökulmineen: taloudellinen, kulttuurinen (arvon ja identiteetin kysymykset) sekä poliittinen, johon sisältyvät vallan ja ideologian kysymykset⁵³.

Viestintätilanteiden ohella CDA:ssa tarkastellaan diskurssijärjestystä. Näitä kahta tarkastelunäkökulmaa yhdistää kiinnostus diskurssien käyttöön ja niissä näkyviin eroihin. Jos viestintätilanteessa tekstin konventionaalisuutta ja luovuutta arvioitiin diskurssikäytännön kautta, vastaavasti myös diskurssijärjestyksen peruskysymykseksi voidaan ajatella sitä, kuinka yhtenäisiä tai vaihtelevia ovat diskursiiviset käytännöt.⁵⁴ Faircloughn mukaan juuri luovan ja muunneltavissa olevien tekstien takana on yhteiskunnallisten olosuhteiden vaikutus. Yksilön

⁴⁹ Fairclough 2002, s. 50-51.

⁵⁰ Fairclough 2002, s. 79-81, 124-135.

⁵¹ Fairclough 2002, s. 81-85.

⁵² Fairclough 2002, s. 100.

⁵³ Fairclough 2002, s. 85-86.

⁵⁴ Fairclough 2002, s. 89.

vaikuttavuuteen Fairclough ei rakenna analyysiään. Luova ja muutoksille altis diskurssikäytäntö ja -järjestys syntyvät epävakaiden, vaihtelevien ja muutoksille alttiiden sosiokulttuuristen käytäntöjen parissa.⁵⁵ Tässä yhteydessä voisi ajatella laajaan turvallisuuteen liittyvien diskurssien mahdollistavan edellä esitetyn kaltaisten ilmiöiden syntymisen.

Faircloughin mukaan diskurssijärjestys koostuu siis tietyn yhteisön diskurssityypeistä. Tällä tarkoitetaan sitä, että tekstistä on tehtävissä havaintoja niiden tyyppien tai tekstien lingvistisen analyysin perusteella. Diskurssityypeillä tarkoitetaan sitä, miten esimerkiksi sosiaalista käytäntöä representoidaan tietystä näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan esimerkiksi sitä, kuinka turvallisuus käsitteenä merkityksellistetään. Toisaalta diskurssityypit ovat hyvin riippumattomia genreistä, jotka ovat toinen osa diskurssityyppien tarkastelussa. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi turvallisuusdiskurssi voi ilmetä hyvinkin erilaisissa yhteyksissä eikä sillä siten ole mitään tiettyä genreä. Sen sijaan useissa yhteyksissä genrejä on selkeästi havaittavissa. Mainosgenren lisäksi Fairclough tuo esille viranomaisgenren, jota kuvataan usein muodoilla miten asiat ovat, miten ne on suunniteltu, miten ne toteutetaan ja mikä on haluttu lopputulos.⁵⁶ Sen sijaan turvallisuusgenreen voisi sisältyä alkutilanne, jossa kuvataan olemassa oleva tai kuviteltu uhka ja millaisin toimenpitein siihen vastataan, sekä sen lopputuloksena syntyvä turvallisuuden tunne - tunne siitä, että uhka on ennalta ehkäisty.

Diskurssijärjestyksen tarkastelun toisena osana on tekstien lingvistinen analyysi, joka on luonteeltaan kuvailevaa. Lingvistisellä analyysillä pyritään täydentämään edellä esitettyä sisällön analyysiä. Tässäkin voidaan erottaa erilaisia tarkastelunäkökulmia. Ensinnäkin tekstistä voidaan analysoida identiteettejä ja suhteita eli miten toimijoita ja tapahtumia kuvataan rinnasteisina tai erillään.⁵⁷ Esimerkiksi YETTS:n tiedotustilaisuudessa puolustusministeri käytti sanaa *talkoot*, jonka mukaisesti esitettiin implisiittisesti väite, että puhuja ja kuulijat olisivat samassa elämismaailmassa. Toiseksi lingvistisen analyysin alalla voidaan tehdä ideologista analyysiä, jossa tarkastellaan sitä, kuinka yhteiskunnalliset valtasuhteet tulevat esille tekstissä⁵⁸. Kolmantena ja keskeisimpänä tarkastelunäkökulmana Fairclough tuo esille representaation. Viesintätilanteessa representaatio tarkoitti vertailua eri puheäänien välillä, mutta diskurssijärjestykseen liittyen sillä on huomattavasti moninaisempi merkitys. Representaatiossa voidaan tarkastella esillä olevia asioita, mutta myös niitä, jotka on jätetty pois eli jotka voisivat olla tekstissä. Tämän lisäksi voidaan myös tarkastella asioiden esittämistä suoraan tai epäsuorasti, asioiden esittämistä ensisijaisena tai toissijaisena tai sitä, mitä on tematisoitu ja mitä ei. Esimer-

⁵⁵ Fairclough 2002, s. 81-85, 89.

⁵⁶ Fairclough 2002, s. 77.

⁵⁷ Fairclough 2002, s. 139.

⁵⁸ Fairclough 2002, s. 167.

kiksi tekstissä olevien fraasien voidaan ajatella olevan tällaisia tematisoituja asioita. YETTS:n osalta ”yhteiskunnan elintärkeitä toiminnot” voisi olla esimerkki tällaisesta tematisoidusta fraasista. Representaation tarkastelussa voidaan ottaa esille vielä toiminnan nominalisointi eli tekijän sekä vastuun hämärtäminen ja häivyttäminen tekstistä. Viimeisenä osana on lauseiden yhdistely ja jaksottelu siten, että tekstin koherenssia saadaan lisättyä⁵⁹ ⁶⁰.

CDA on hyvin kokonaisvaltainen menetelmä, jolla pyritään tarkastelemaan tekstien tuotantoa, niiden suunnittelua ja käyttöä unohtamatta tekstien laajempaa sosiokulttuurista yhteyttä.⁶¹ Tässä tutkimuksessa pyritään soveltamaan CDA:ä yhdessä vertailevan tutkimusmenetelmän kanssa. Tällä menetelmällä pyritään lisäämään tehtyjen johtopäätösten luotettavuutta muistuttaen samalla, että tutkijan on tätä tehdessä tukeuduttava omaan sosiaaliseen ja kulttuurilliseen ymmärtämykseensä. Tämä tekee tutkimuksesta vahvasti kontekstisidonnaista. CDA:n osalta monisyisen menetelmän eri osia on pyritty hyödyntämään mahdollisimman runsaasti aineiston laajuudesta huolimatta.

1.6 Laaja turvallisuus -käsite

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole pyrkiä määrittelemään sellaisia käsitteitä kuin kokonaismaanpuolustus⁶² ja laaja turvallisuuskäsitys. Niiden tutkiminen edellyttäisi käsitetutkimuksen metodologisia lähtökohtia, mikä olisi siten oma kokonaisuuteensa. Tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin olennaista esittää muutamia näkökulmia edellä mainittuihin käsitteisiin jo senkin vuoksi, että lukija ymmärtäisi millaisessa kontekstissa YETTS:aa on laadittu. Kysymyksessä on kuitenkin merkittävä muutos yhteiskunnallisella tasolla käytävään turvallisuuskeskusteluun. Kyse on siis siitä, miten perinteisestä valtiollisesta turvallisuuskäsityksestä on hallinto- ja viranomais- ja tasolla edetty kohti jotain muuta turvallisuutta, laajaa turvallisuuskäsitystä.

Keväällä 2009 julkaistavaa Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa valmistellaan laajan turvallisuuskäsitteen pohjalta. Selonteon valmistelua tarkasteleva seurantaryhmä toteaa raportissaan, että laajan turvallisuuskäsitteen mahdollisimman selkeä määritte-

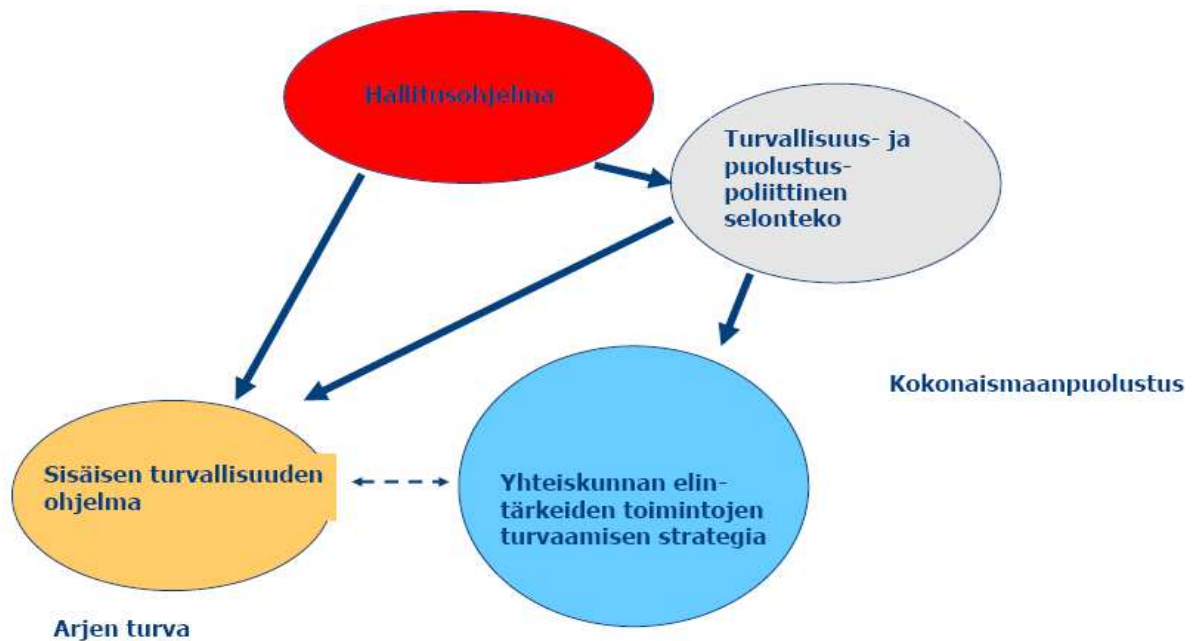
⁵⁹ Fairclough 2002, s. 159.

⁶⁰ Fairclough 2002, s. 136-195.

⁶¹ Fairclough 2002, s. 264-268.

⁶² VN:n selonteko 2004, s. 128. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin kokonaismaanpuolustus on kirjattu käsitteenä ja toiminta-ajatuksena vuodesta 2001 alkaen. Viimeisimmässä vuoden 2004 selonteossa kokonaismaanpuolustus on määritelty seuraavasti: *Kaikki ne sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuus ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan*. Selonteossa todetaan, että kokonaismaanpuolustus liittyy kiinteästi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen toteutetaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta annetun periaatepäätöksen ja sitä täydentävän strategian mukaisesti normaalioloissa noin neljän vuoden välein.

ly on edellytys tehokkaalle toiminnalle uhkien hallitsemiseksi ja poistamiseksi.⁶³ Edelleen seurantaraportissa mainitaan, että *selkeiden sotilaallisten uhkien lisäksi on erilaisia niin sanottuja epäsymmetrisiä uhkia, joissa vastassa ei ole perinteisessä mielessä selkeää vihollisarmeijaa. Näihin uhkakuviin voidaan vastata sisäistä turvallisuutta kehittämällä, panostamalla viranomaisyhteistyöhön ja niiden valmiuksiin sekä tiiviillä kansainvälisellä turvallisuuspoliittisella yhteistyöllä*⁶⁴. Edellä mainitun mukaisesti laajaan turvallisuuskäsitykseen sisältyvät perinteisten sotilaallisten uhkien ohella sisäinen turvallisuus ja kansainvälisyys. Näin voidaan tulkita, että laajassa turvallisuuskäsityksessä sotilaallinen maanpuolustus, sisäinen turvallisuus ja kansainvälinen yhteistyö ovat toisiaan tukevia, mutta samalla myös resurssien osalta kilpailijoita toisilleen. YETTS:ssä todetaan, että valtioneuvosto antaa elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvät poliittiset linjaukset turvallisuuspoliittisessa selonteossa. Näin selontekokäytännön muodossa valtioneuvostolle ja eduskunnalle annetaan *mahdollisuus laajaan turvallisuuteen liittyvien kysymysten säännölliseen ja perusteelliseen käsittelyyn*⁶⁵.



Kuva 2. Laajan turvallisuuden konsepti⁶⁶

⁶³ Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä 2008. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008. Yliopistopaino, Helsinki 2008, s.17-18.

⁶⁴ Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä 2008, s. 18.

⁶⁵ YETTS 2006, s. 13.

⁶⁶ Härkönen Timo 2008. Laajan turvallisuuden konsepti. Näyttöesitys laajan turvallisuuden keskustelutilaisuudesta Sisäasiainministeriössä 15.1.2008. Sisäasiainministeriön muistio, 2008. Kuvassa 2 esitetyllä tavalla sisäisen turvallisuuden ohjelman kehittämistä ohjaavat hallitusohjelma ja turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko. Tässä kokonaismaanpuolustuksen toimintaympäristössä eri ohjelmat ovat vuorovaikutuksessa keskenään, moniulotteisessa keskinäisriippuvuussuhteessa. Tarkasteltaessa ohjelmia eri näkökulmista niiden riippuvaisuussuhteet voivat muuttua merkittävästi. Taloudelliselta kannalta tarkasteltuna keskeisessä asemassa ovat ne ohjelmat, joiden perusteella tehdään valtion budjettitoimintaan liittyviä toimenpiteitä. Toisaalta tarkasteltaessa esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä YETTS saa huomattavasti suuremman merkityksen yleisluonteisuutensa vuoksi sekä taloudellisesti vähemmän riippumattomana ohjelmana.

Puolustusministeriön sivuilla laajan turvallisuuden käsite määritellään seuraavasti:

Laaja-alaiset turvallisuushkat aiheuttavat merkittävää vaaraa valtiolle ja sen väestölle tai vakavaa tai merkittävää haittaa yhteiskunnan elintärkeille toiminoille. Ne ovat joko eri toimijoiden aktiivista toimintaa (esim. sotilaallisen voiman käyttö, painostus ja tietoverkkojen haittaohjelmat), häiriötilanteita ja onnettomuuksia (esim. sähköverkon laajat toimintahäiriöt ja ydinvoimalaonnettomuus) tai luonnon ääri-ilmiöitä. Laaja-alaiset turvallisuushkat ovat yleensä valtion rajat ylittäviä ja niille on tyypillistä arvaamattomuus, ennakoimisen ja paikallistamisen vaikeus sekä lyhyet varoitusaajat. Laaja turvallisuus sisältää näiden uhkien lisäksi niiden ennaltaehkäisemiseen ja hallitsemiseen varautuvat organisaatiot sekä tätä varten YETT-strategiassa määritetyt toimenpiteet.⁶⁷

Laajan turvallisuuden yhteydessä käytävää keskustelua lienee tarpeellista laajentaa myös puolustushallinnon ulkopuolelle, jotta kokonaiskuvasta tulisi parempi. Puhutaan *turvallistamisesta*, siis siitä, miten yhteiskuntapolitiikkaa ja kaikkea siihen sisältyvää liitetään turvallisuuden käsitteeseen. Tällä tarkoitetaan myös sitä, että kaikki kansalaisten olemassaoloon, hyvinvointiin ja identiteettiin kohdistuvat tai mahdollisesti kohdistuvat uhkatekijät tuodaan turvallisuuspolitiikan piiriin.⁶⁸ Kritiikki tällaista kaikkea koskevasta ajattelusta kohdistuu pelkoon siitä, että puhe turvallisuudesta kääntyykin itseään vastaan. Huomataan, että laaja turvallisuuskäsitys ei sisälläkään oikeastaan mitään.⁶⁹

Edellä esitetyin perustein on otettu esille käsitteen määrittelyn sijasta tarve ymmärtää asiakaslähtöisyys viranomaisyhteistyön perusedellytyksenä. Välttämättä jako uhkiin ja turvallisuuden tuottajiin ei olekaan enää toimivin ratkaisu. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna YETTS:n merkitys poikkihallinnollisena koordinoivana periaatepäätöksenä ei olisikaan toimiva, koska siinä peruslähtökohtana on uhkien määrittäminen ja niihin vastaamaan kykenevien tahojen koordinointi. Tällainen käsitys laaja-alaisesta turvallisuudesta onkin eräänlainen uhka YETTS ja selontekomenettelylle. Monella tapaa turvallisuuskeskustelussa on siis kysymys vallasta. Kuten Väyrynen toteaa, *käsitteellinen selkeys edistäisi myös johdonmukaista politiikkaa, hallintoa sekä estää ministeriöiden välistä kädenvääntöä*. Viranomaisten harjoittamalla loputtomal-

⁶⁷ Laaja turvallisuuskäsitys. Puolustusministeriön diaesitys 15.1.2008.

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/150108%20PLM%20esitys/\\$file/150108%20PLM%20esitys.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/150108%20PLM%20esitys/$file/150108%20PLM%20esitys.pdf).

⁶⁸ Kts. Väyrynen, Raimo: Turvallisuuden käsite kaipaa täsmennystä. Turun Sanomat 1.8.2007. Laitinen, Kari. Sisäasiainministeriön muistio 31.1.2008 keskustelutilaisuus laajasta turvallisuudesta.

<http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus>.

⁶⁹ Laitinen 2008.

la turvallisuuden määrittelyllä on merkitystä vastuun muotoutumiselle mutta myös siihen, että valtioneuvostosta voi tulla tulevaisuudessa turvallisuusneuvosto.⁷⁰

Näiden edellä esitettyjen näkökulmien valossa on lukijan ymmärrettävä, että yhteiskunnallista turvallisuutta käsittelevä periaatepäätös on useiden näkemyksien yhteistulos. Siinä yhdistyvät poliittinen ja viranomaisohjaus sekä niiden taustalla olevat yhteiskunnalliset vaikuttimet. Tämänkään perusteella ei voida tehdä liiallisia yksinkertaistuksia käsiteltävästä aineistosta puhumattakaan siitä, että osia irrotettaisiin niiden alkuperäisestä kontekstista.

2 YHTEISKUNNALLISEN TURVALLISUUDEN TEKSTUAALISTA MUODOSTAMISTA

Tässä luvussa käsitellään sitä, miten YETTS-tekstiä on tuotettu. Tarkemmin sanoen keskitytään siihen, miten tekstiä on suunniteltu ja miksi se on suunniteltu sellaiseksi kuin se on. CDA menetelmän mukaisesti tällöin tutkitaan tekstissä esiintyviä yleisiä käytänteitä ja valtasuhteita. Toiseksi tutkitaan tekstien intertekstuaalisuutta genrejen, puheäänien ja narratiivien perusteella. Kolmanneksi tuodaan esille myös kielen erityispiirteitä representaatioiden, suhteiden ja identiteettien tulkinnan muodossa.⁷¹

CDA:n rinnalla voidaan käyttää vertailevaa tutkimusotetta, jotta ilmiön jatkuvuuteen ja muutoksiin liittyvät asiat tulisivat selkeämmin esille. Varsin yleisesti on vallalla käsitys siitä, että YETTS on muodoltaan, sisällöltään ja toimintaperiaatteeltaan tämän vuosikymmenen aikaansaannosta⁷². Näin ei kuitenkaan ole. Vuonna 1999 julkaistiin jo lakkautetun Puolustusneuvoston toimesta ohje *Varautumiseksi yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*⁷³. Vertailtaessa edellä mainittua ohjetta YETTS:iin voidaan perustellusti esittää muun muassa tulkintoja tekstien normatiivisuudesta, formaateista, genreistä ja diskurssijärjestyksistä.

Luvun rakenne noudattaa ohjeen ja strategioiden sisällöllisiä pääkohtia. Näin yksityiskohtia tarkastelemalla voidaan lopuksi muodostaa kokonaiskuva siitä, mitä YETTS on tekstinä ja kuinka se on muodostunut. Luku antaa myös tulkintarepertuaarin seuraavan vaiheen analyysille, jossa esille tulleita havaintoja testataan sen osalta, miten strategiasta tehtyjä tulkintoja edelleen viestitään.

⁷⁰ Kts. Värynen 2007. Laitinen 2008.

⁷¹ Fairclough 2002, s. 264-268.

⁷² Kts. esim. Munkki, Anssi: Merivoimat ja viranomaisten tukeminen normaalioloissa. Taktiikan laitoksen julkaisusarja 1, Nro 1/2008. Edita Prima Oy, Helsinki 2008, s. 19. Tutkimuksessa käsitellään viranomaisyhteistyötä YETTS:n viitekehyksessä. Tutkijan olisi ollut hyvä tiedostaa tai tuoda esille tiedostavansa myös YETTS:aa edeltävien varautumisohjeiden olemassaolo ja sisällöt.

⁷³ Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999. Ohje ei ollut laatuaan ainoa, vaan edellinen vastaava ohje julkaistiin vuonna 1992.

2.1 Tekstien muodostuminen ja niiden elättäminen

YETTS on sisällöltään aikansa tuote. Se on sidottava yhteiskunnalliseen kontekstiin, kuten Fairclough CDA:lta edellyttää. Yhteiskuntaan liittyvät muutokset ovat vaikuttaneet myös tekstien muodostumiseen. Tietoteknisen kehittymisen myötä kirjoittamisen tavat ovat muuttuneet. Kirjoituksia kirjoitetaan yhä vähemmän puhtaaksi, ja niiden muokkaamisen tekee kirjoittaja itse. Myös tekstiarkistojen laajentuminen ja aktiivinen käyttö muuttavat kirjoittamista, koska tekstiä on helppo muokata ajankohtaiseksi ja jopa siirtää ja kopioida tekstiosia sellaisenaan asiakirjoista toiseen⁷⁴. Toisaalta kirjoituskäytäntöihin muutoksena on tullut myös kollektiivisuus, jolloin tekstejä muokataan työryhmissä ja asiakirjat syntyvät niiden tuloksena. Tekstin sisältöjä ja muotoja on näin ollen koestettua monin verroin enemmän kuin aiemmin.⁷⁵

Yhteiskunnan turvallisuutta koskevien asiakirjojen vertailu noin kymmenen vuoden ajanjaksolla antaa paremmat valmiudet ymmärtää käsiteltävän YETTS 2006:n sisältöjä ja merkityksiä. Tekstiä tulee tutkia ja tulkita yksittäistapauksien sijaan kontekstissaan. Tällöin yksittäisen kirjoittajan merkitys erotetaan hänen asemastaan ja tehtävästään yhteisössä⁷⁶. Näin myös käsiteltävien asiakirjojen merkitykset institutionalisoituvat ja niiden uusiminen muuttaa uuden tekstin sisältöjä. Toisaalta tekstit ovat keskenään osin samankaltaisia, mikä on osoitus kielenpiirteiden valintaperusteista. Niitä ei valita joka kerta erikseen tai yksitellen⁷⁷.

Kielellisten muotojen toistaminen on myös resurssi, jota virkatöissä käytetään. Tekstejä siteerataan keskenään häivyttäen samalla oman ja toisten tekstien rajat. Vallankäyttöön tällainen toimintatapa liittyy siten, että laatijalla on valta valita uuden tekstin osat.⁷⁸ Yksilöiden tekemien valintojen mahdollisuus Valtioneuvoston asiakirjoissa on kyseenalaistettava, mutta kollektiivisessa tekstin laadinnassa valta-asetelmat ovat helpommin sisällytettävissä tekstiin.

2.2 Tarkoitukset, tavoitteet ja päämäärät

Ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan toiminnalle ja tekstille esitettyjä tarkoituksia, tavoitteita ja päämääriä. Vuoden 1999 muistion tarkoitus esitetään seuraavalla tavalla:

Muistion tarkoituksena on ajanmukaistaa ja yhtenäistää varautumisen perusteita. Muistiossa käsitellään varautumista ja toimintaa erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Muistiossa korostetaan normaaliolojen ja poikkeusolojen rakenteiden ja toimintojen riippuvuutta toisistaan, normaalioloissa tehtävien ratkaisujen merkitystä myös poikkeusolojen

⁷⁴ Heikkinen, Vesa ja Hiidenmaa, Pirjo ja Tiililä, Ulla: Teksti työnä, virka kielenä. Gaudeamus Tampere 2001, s. 21.

⁷⁵ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 308-309.

⁷⁶ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 24.

⁷⁷ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 25.

toiminnalle ja normaaliolojen häiriöiden varalta tapahtuvan varautumisen tärkeyttä poikkeusolojen varalta. Muistiossa määritellään varautumisen perustana käytettävät tilannemallit ja esitetään niiden keskeisiä vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan. Muistiossa määritetään myös varautumisessa ja poikkeusolojen toiminnassa noudatettavat toimintaperiaatteet.⁷⁹

Viestintätilanteen näkökulmasta tarkoitus kuvataan hyvin normatiivisesti ja konventionaalisesti. Representaatiota tekstissä ei juuri ole vaan toiminta on nominalisoitu. Kirjoittajan ja lukijan välinen suhde konstruoidaan muodolliseksi niin, että tekstin laatija ja sen tarkka kohde häivytetään. Tämä aiheuttaa myös sen, että diskurssijärjestys on muodostunut viranomaistiedottamisen genrelle tyypilliseksi; kerrotaan miten asiat ovat ja miten niiden on suunniteltu tapahtuvan. Heikkinen ym. väittävät, että virallisen ja institutionaalisen yksi ulottuvuus on se, että virallisen tarvitsee olla ymmärrettävää vain virallisen yhteisön sisällä⁸⁰. Näin ollen tekstin ei tarvitse poiketa kulttuurista, joka virallisesti vallitsee toimintaympäristössä. Heikkinen ym. esittävätkin kysymyksen siitä, miten dialogista virkatekstit sitten ovat.⁸¹

Viranomaistekstissä esiintyy myös symmetrisyyttä niiden välillä. Tekstit keskustelevat kaltaistensa kanssa ammentaen diskursseja aiemmista teksteistä tai totutuista keskusteluista. YETTS ei ole pelkästään kuvailevaa tekstiä, vaan se välittää myös menneiden aikojen tekoja. Virkateksteissä kaikuvat usein aiemmat aiheeseen liittyvät asiakirjat ja niihin liittyvät auktoriteetit sekä toimintatavat. Näin ne esittävät ja tuottavat tekoja myös tässä ajassa.⁸² Varautumisohjeen tarkoitukseen verrattuna vuoden 2003 YETTS:n tarkoitus kuvataan viestintätilanteen näkökulmasta eri tavalla.

Tämän strategian tarkoituksena on ohjata hallinnonaloja kehittämään ja ylläpitämään elintärkeiden toimintojen edellyttämää suorituskkyä sekä antaa yhtenäiset perusteet hallinnonalojen yhteistoiminnan suunnittelulle ja toteutukselle elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Strategian keskeisiin lähtökohtiin kuuluu elintärkeiden toimintojen kansainvälinen ulottuvuus. Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää tehokkaasti hyväkseen kansainväliset mahdollisuudet kansallisen turvallisuutensa ja hyvinvointinsa edistämiseksi.⁸³

Representaation kannalta tekstissä esiintyy tiivistetty fraasi ”*elintärkeiden toimintojen*”, jonka avulla myös jaksotetaan tekstiä. Fraasilla on myös se merkitys, että sen avulla sosiaalinen käytäntö representoidaan turvallisuuden kannalta. Näin luodaan tila, jossa yhteiskunnalle kuvataan elintärkeitä asioita. Näitä asioita voivat erilaiset tekijät uhata huolimatta siitä, että tässä osassa tekstissä ei uhkien olemassaoloa tuoda esille.

⁷⁸ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 315.

⁷⁹ Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, s. 7.

⁸⁰ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 324.

⁸¹ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 325.

⁸² Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 316.

Lisäksi tekstiin tuodaan mukaan tekijä, Suomi, osana kansainvälistä yhteisöä. Tämä on osa kontekstuaalisuuden laajentamista, koska turvallisuuden osoitetaan olevan laajempi kuin kansallinen asia. Euroopan unionin yhdistäminen turvallisuuteen liittyvään diskurssiin on luontevaa, koska sisäisen turvallisuuden diskurssi on otettu huomioon huomattavasti laajemmassa merkityksessä verrattuna aikaisempaan.

Vuoden 2006 strategiassa toiminnan nominalisointi kumotaan. Strategian konkreettinen tarkoitus tulee selkeästi esille vastuukysymyksissä, jotka aikaisemmista versioista on siis häivytetty:

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämäärien mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisella osaltaan pidetään yllä valtiollista itsenäisyyttä, yhteiskunnan turvallisuutta ja väestön elinmahdollisuuksia. Periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta (jatkossa strategia) on valtioneuvoston ohjausasiakirja ministeriöille. Se konkretisoi turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa ja täydentää muita valtioneuvoston antamia turvallisuuden eri osa-alueita käsitteleviä ohjausasiakirjoja... Strategian tavoitteena on välttää päällekkäinen voimavarojen kehittäminen ja toisaalta estää tilanne, jossa elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittava toimintakyky jää kehittämättä. Ministeriöt ohjaavat strategian pohjalta hallinnonalansa varautumista sekä siihen liittyvää lainsäädännön valmistelua... Viranomaisten lisäksi strategia antaa tietoa ja yhtenäistää varautumisen perusteita myös elinkeinoelämälle ja kansalaisjärjestöille. Lisäksi sen avulla tiedotetaan väestölle niistä konkreettisista toimista, joita valtioneuvoston johdolla tehdään yhteiskunnan ja väestön turvallisuuden vahvistamiseksi. Strategialla välitetään tietoja suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta koskevan ajattelun ja politiikan perusteista EU:n piirissä ja kansainvälisille yhteistoimintakumppaneille.⁸⁴

Uutena kokonaisuutena tuodaan selkeästi strategian viestinnällinen merkitys eri kohderyhmille. Intertekstuaalisen analyysin näkökulmasta viestinnällisyyden merkityksen korostaminen kertoo tekstin sidonnaisuudesta yhteiskunnalliseen keskusteluun laajan turvallisuuskäsityksen sisällöistä. Tällöin samalla käsiteltävän tekstin kautta voidaan analysoida turvallisuusdiskursin kehittymistä ja toisaalta osittaista epävarmuutta.

Tiedontuotannossa ja -välityksessä tapahtuneet muutokset ovat yhteydessä myös kielenkäyttöön. Tekstillisessä viestinnässä tapahtuu kielen erikoistumista, joka synnyttää uusia merkitysjärjestelmiä. Käytössä olevat käsitteet muokkaantuvat ajankohdalle sopiviksi tuottaen samalla asiantuntijuutta. Tieto muuttuu eräänlaiseksi tuotannoksi. Tämän myötä tekstillisen tuotannon luonne muuttuu erilaisia merkityksiä korostavaksi. Esitysten muodot muuttuvat populistisimmiksi, jolloin teksteistä tuotetaan hienoja esitteitä, värikkäitä kuvia ja jopa omia verkkosivus-

⁸³ YETTS 2003, s. 13.

⁸⁴ YETTS 2006, s. 6.

toja noudattaen erillisiä tiedotusstrategioita.⁸⁵ YETTS:n viestittämiseksi tehtiin erillinen suunnitelma⁸⁶, johon liittyi mediatilaisuuksia, erillisiä luennointia sekä omat internet-sivustot, joilla tuotiin strategiaa esille näyttävästi.

Palaan vielä strategian viestinnälliseen merkitykseen. Tässä suhteessa strategian kirjoitettu tarkoitus poikkeaa merkittävästi edeltäjistään. Viestintätilanne voidaan nähdä siinä suhteessa erilaisena, että edellä esitetyssä tekstissä eivät olekaan enää esillä painopisteisesti teot ja tapahtumat vaan eräänlainen mainosgenre suomalaisesta tavasta lisätä yhteiskunnan turvallisuutta. Esimerkiksi kansainvälisiä mahdollisuuksia ei enää käytetä pelkästään hyväksi vaan välitetään suomalaista kansallista turvallisuusajattelua myös rajojen ulkopuolelle. Esittäessään sitä, miten yhteiskunnallinen turvallisuus on järjestetty, se samalla viestittää, miten muutkin voivat ottaa oppia suomalaisesta tavasta koordinoida kansallista turvallisuutta. Mainosgenreä vahvistaa myös toteamus siitä, että päällekkäisiä toimintoja voidaan välttää ja siten säästää myös taloudellisia resursseja. Tämä taloudellisuus on myös julkishallinnollisen keskustelun yksi piirre, jolloin toiminnan hyväksyttävyyden merkitystä korostetaan kulujen vähentämispyrkimyksenä.

Tekstin lingvistisen analyysin kannalta tarkasteltuna päällimmäinen huomio liittyy *suorituskyky*-sanana vaihtuminen *toimintakyky*-käsitteeseen. Vuoden 2003 strategian arvioinnissa kiinnitettiin huomiota käytettyjen käsitteiden määrittämisen tarpeeseen, ja suorituskyky mainittiin yhtenä niistä. Lisäksi todettiin, että suorituskyky-käsite liittyy läheisesti strategian valmistelun puolustushallinnolliseen taustaan.⁸⁷ Toimintakyky -käsitteen voidaan katsoa olevan myös puolustushallinnon alaan liittyvä, koska esimerkiksi sotilaspedagogiikassa ydinkäsitteenä on juuri toimintakyky. Tässä tarkastelussa se nähdään kuitenkin rinnasteisena suorituskyvylle, koska toimintakyvyn tarkastelussa se on yksilöä koskeva kokonaisuus.⁸⁸ Virkkeessä ”*Strategian tavoitteena on välttää päällekkäinen voimavarojen kehittäminen ja toisaalta estää tilanne, jossa elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittava toimintakyky jää kehittämättä*” mennään siis osittain puolustushallinnollisesta näkökulmasta ohi, koska edellä mainitulla virkkeellä ei kuitenkaan tarkoitettane yksilöön liittyvää toimintakykyä. Kokonaisuudessaan suorituskyky-sanoja oli vuonna 2003 yhdeksän (9) kappaletta, kun vuoden 2006 versiossa niiden lukumäärä tippui viiteen (5). Ne olivat sotilaallista maanpuolustusta koskevissa kohdissa

⁸⁵ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 22.

⁸⁶ Hyvärinen, Pertti: YETT-strategian jalkauttaminen. Maanpuolustus n:o 82. Maanpuolustuskurssiyhdistys ry:n julkaisu 4.6.2007, s. 8. *Tiedolla ei ole merkitystä, ellei sitä jaeta. Sen vuoksi jo hyvissä ajoin ennen YETT-periaatepäätöksen antamista turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea hyväksyi asiaan liittyvän viestintäsuunnitelman.*

⁸⁷ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005, s. 33.

⁸⁸ Toimintakyky sotilaspedagogiikassa. Toim. Jarmo Toiskallio. Maanpuolustuskorkeakoulun Koulutustaidon laitoksen julkaisusarja 2 N:o 4, Vaasa 1998, s. 161-182.

pois lukien kohtaan ”3.5 seuranta ja harjoitukset” jäänyt suorituskyyky-sana. Senkin oli voinut logiikan mukaisesti korvata toimintakyky-käsitteellä.

2.3 Turvallisuustilanteet ja uhkamallit

Vuoden 2003 YETTS:aa arvosteltiin siitä, että se sisälsi merkittävän määrän toistoa⁸⁹. Turvallisuustilanteiden kuvaamista koskeva luku on juuri tällainen, koska siinä toistetaan samaa *ennalta ehkäisemisen*⁹⁰ sanomaa. Aiemmin tilannemallit olivat kuvanneet normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja, mutta vuonna 2003 esitettiin jo normaalioloihin liittyvän uhkia. Turvallisuustilanteiden kuvaamista lavennettiin koskemaan siis normaalioloja, mikä muutti merkittävästi käsitystä turvattomuudesta vain häiriö- ja poikkeusoloissa. Häilyvyyttä oli myös yhteistoiminnan ja johtamisen osalta, koska esimerkiksi *häiriötilanne voi vaatia tehostamaan valtionjohdon ja viranomaisten yhteistoimintaa ja johtamista* ei anna kovin varmaa käsitystä toiminnan tehokkuudesta tai luonteesta⁹¹. Sen sijaan vuonna 2006 kuvataan turvallisuustilanteet samanlaisella jaottelulla, mutta käsitys on merkittävästi selkeytynyt. Turvallisuustilanteissa kuvataan uhkatekijöiden ennalta ehkäisemistä normaalioloissa, häiriötilanteissa on *ryhdyttävä erityistoimenpiteisiin tilanteesta selviämiseksi* ja poikkeusoloissa toimitaan valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyllä tavalla ottaen käyttöön toimivaltuuksia tarvittavilta osin. Lisäksi tuodaan esille EU:n jäsenyyden asettamat huomioon otettavat velvoitteet.⁹² Turvallisuustilanteita lehtiutisten ja internetin osalta käsitellään seuraavassa luvussa laajemmin.

Vuoden 1999 varautumisen ohjeessa ei kirjoiteta varsinaisesti uhkista tai niihin liittyvistä uhkamalleista, mutta siinä mainitaan uudet haasteet. Näiden haasteiden syntymistä perustellaan yhteiskunnan rakenteiden ja toimintaympäristön muuttumisella. Haasteiksi kuvattiin seuraavia tekijöitä:

- Hallinnon uudelleenorganisoinnin seurauksena tapahtuneet viranomaistoimintojen yhtiöittäminen ja palvelujen ulkoistaminen
- yhteiskunnan toimintojen teknistymisen aiheuttamat häiriöalttiudet.
- kansainvälistymisestä johtuvan elinkeinorakenteen muutos ja sen seuraukset huoltovarmuudelle
- tuotantorakenteen muutokset ja niiden aiheuttamat yhteensovittamisen valmistelut poikkeusolojen aiheuttaman tuotannon jatkamiseksi

⁸⁹ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005, s. 33.

⁹⁰ YETTS 2003, s. 18-19. *Normaalioloihin liittyy uhkia, joita on voitava ehkäistä ennalta...* (seuraava kappale)...*Normaalioloissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen painopisteenä on erilaisten uhkien ehkäiseminen ennalta.*

⁹¹ YETTS 2003, s. 19.

⁹² YETTS 2006, s. 10.

- Suomeen kohdistuvien uhkien monimuotoisuus. Turvallisuuden varmistamiseksi tarvitaan sotilaallisen puolustuskyvyn lisäksi taitoa ratkaista poliittisia, taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ekologisia ongelmia.
- kilpailun kiristyminen taloudellisesti ja tulostavastuullisuus. Näiden asettamat haasteet varautumistoimenpiteille.
- EU:n jäsenyyden myötä huomioonotettavien rajoitteiden merkitys esimerkiksi kilpailulainsäädännön kanssa.⁹³

Painopiste ohjeen tarkastelussa on kuitenkin selkeästi sotilaallisen uhkan näkökulmassa. Sekä normaaliolojen häiriötilanteita että poikkeusoloja tarkastellaan sodan uhan, sodan ja sen jälkitilan osalta. Tällöin on otettu esille alueellisen koskemattomuuden loukkaukset, strateginen isku, laajamittainen sota ja informaationsota. Erikseen on kuitenkin mainittu suuronnettomuus ja taloudellinen kriisi.

Uhkamalleilla tarkoitetaan *yleisellä tasolla olevaa kuvausta* niistä turvallisuusympäristön häiriötekijöistä, jotka toteutuessaan vaikuttaisivat yhteiskunnan normaaliin toimintaan. Vuoden 2006 YETTS:ssä todetaan, että *uhkamallit on säilytetty edellisen periaatepäätöksen mukaisina, mutta niiden sisältö ja osin otsikot on tarkistettu vastaamaan turvallisuusympäristöä. Yhdistämällä kaksi sotilaallista uhkamallia on edellisen strategian kymmenestä mallista päästy yhdeksään.*⁹⁴

Nykyisessä strategiassa uhkamallit ovat:

- sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen
- väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen
- taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet
- ympäristöuhkat
- terrorismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus
- väestöliikkeisiin liittyvät uhkat
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö.

Uhkamallin syntytaustaa ei siis kerrota asiakirjassa. Ne ovat syntyneet jostain, mikä lukijalle jää avonaiseksi. Ne ovat tulleet hieman muutettuna vuoden 2003 strategiasta, jossa ei myöskään kerrota niiden muodostumistaustaa. Todetaan ainoastaan, että *Uhkamallisto on yleinen kuvaus uhkista, jotka toteutuessaan voivat aiheuttaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen*

⁹³ Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, s. 13-17.

⁹⁴ YETTS 2006, s. 10-11.

*häiriintymisen ja siten vaarantaa valtiollisen itsenäisyyden, kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuuden*⁹⁵. Sen sijaan tuodaan esille, että niiden esiintymistä tai muotoa ei voida ennustaa (epävarmuusdiskurssi). Ratkaisuna (käytännön diskurssi) esitetään, että tavoitetilassa on käytössä oltava ennakointi- ja seurantajärjestelmät. Edelleen käytännön diskurssin muodossa esitetään, että niillä *kyetään analysoimaan turvallisuuden trendejä, laatimaan skenariorioita ja tunnistamaan heikkojakin merkkejä turvallisuusympäristön muutoksesta*.⁹⁶ Ehkä huomaamattaan lukija samaistaa esitetyt analysointitavat varsin käytännöllisiksi tavoiksi asian ratkaisemiseksi. Edellä esitetyt analysointitavat on kuitenkin perinteisesti yhdistetty strategiseen työskentelyyn, ja ne ovat tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä. Yleensä tulevaisuuttakin voidaan vain ennustaa, joten varsin vakuuttavaan muotoon saatettu tekstiosuus ei todellisuudessa ole muuta kuin epävarmuusdiskurssia.

Tekstin sisältöön ja muotoon vaikuttavat myös laadintavastuiden hajauttaminen. Turvallisuuteen liittyvissä asiakokonaisuuksissa useilla ministeriöillä on intressejä olla vaikuttamassa ainakin omaa alaansa koskevaan viestittämiseen. Tällainen päätöksenteon (tekstien laatimisen) hajauttaminen vaikuttaa siihen, että syntyy useita erilaisia tekstejä yhden asiakirjan sisälle. Päätöksenteon hajauttaminen on myös hallinnollista muutosta. Tehokkuuden ja taloudellisuuden retoriikan rinnalla elävät laadun ja arvioinnin retoriikka. Yhtäältä myös viranomaistekstit ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa soveltaen sekä ottaen sanastoonsa soveltuvia osia nykykielestä.⁹⁷ Näin esimerkiksi strategia on sanana läpäissyt koko viranomaiskentän eri merkityksissään. Toisaalta vuorovaikutussuhde on kaksisuuntainen. Tiedostusvälineiden teksteihin uppoaa usein myös viranomaisteksteille ominaisia piirteitä.

YETTS uhkamallit ovat kuvattu strategian liitteessä uhkamallikohdittain. Kuvauksien perusrakenteena on kolmivaiheinen esittäminen. Ensin esitetään kuvaus kokonaisuudesta, sitten siihen liittyvät uhkat ja kolmanneksi ratkaisu uhkien ennaltaehkäisemiseksi. Pääosin eri uhkamallit noudattelevat yleistä kolmijakoa, mutta osa poikkeaa jättäen osia pois. Ympäristöuhkia ja sotilaallisen voiman käyttöä koskevissa kokonaisuuksissa esitetään vain uhkia ja niihin ratkaisuja. Merkittävää on kuitenkin se, että ne pääasiallisesti noudattelevat annettua tai käskettyä kaavaa. Tällöin kokonaisuudesta jää ensilukemalla ehjä kuva. Sen sijaan sisältöä tarkastelemalla eroavaisuuksia löytyy merkittävästi. Varsinkin uhkien kuvaamisen ja uhkien luetteloinnin jälkeen ratkaisuesitysten sisällöt vaihtelevat. Esimerkiksi terrorismiin varautuminen *edellyttää suomalaisessa yhteiskunnassa varautumista terrorismiin sillä tasolla kuin tosiasioihin perustuva uhka edellyttää*. Vastaavasti väestöliikkeisiin liittyviin uhkiin varaudutaan

⁹⁵ YETTS 2003, s. 21.

⁹⁶ YETTS 2006, s. 11.

⁹⁷ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 311-312.

ennalta edellyttämällä *laillisen maahanmuuton laadukasta lupamenettelyä ja laittoman maahantulon tehokasta torjuntaa sekä laajamittaisen maahantulon ja sen seurausten hallintaa*.⁹⁸

Näiden hyvin pintapuolisten tekstien rinnalla ovat yksityiskohtaiset ratkaisutekstit. Tästä väistämättä jää mielikuva tekstien laadinnan eroavaisuuksista ja toisaalta tarpeesta sekä halusta esitellä konkreettisia toimintamalleja tarkasteltavassa strategiassa.

Tähän uhkamalliketjuun liittyen jokaisessa käsitellyssä asiakirjassa⁹⁹ annetaan toimenpidesuositus varautumissuunnitelman sisällöksi. Vuonna 1999 se oli otsakkeella ”esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi”, vuonna 2003 ”esimerkki valmiussuunnitelman rungoksi” ja vuonna 2006 otsakkeella ”varautuminen erityistilanteisiin”. Kaikki sisältävät samat asiakokonaisuudet, kahdella ensiksi mainitulla on sama otsake ja laajuutena yhden sivun mitta. Sen sijaan vuoden 2006 toimenpidelistaus on huomattavasti laajempi. Keskeisesti se eroaa aikaisempiin verrattuna muun muassa sellaisten käsitteiden osalta kuin tiedonsaanti, tilannekuvan muodostaminen ja jakelu, ennaltaehkäisy, kriisijohtaminen ja viestintä. Lisäksi vuoden 2006 strategiassa on eritelty jokaiseen uhkamalliin sisältyviä erityistilanteita ja niihin liittyen vastuuministeriöt. Itse käsitteen *erityistilanne*¹⁰⁰ käyttö valtionhallinnossa on epäselvää ja moniulotteista, mutta juuri näiden erityistilanteiden konkretisoiminen uhkamallien esittelyn yhteydessä muuttaa tämän osion luonnetta epävarmuusdiskurssista käytännön diskurssiin. Edelleen vertaillaessa asiakirjojen sisältöjä on uhkamalleihin liittyvissä varautumisvastuiden suunnittelussa tapahtunut merkittävin kehitys. Vuoden 2006 strategiassa on siten saavutettu merkittävä informatiivinen kehitys, ja toisaalta myös strategian konkreettinen merkitys on kasvanut. Tässä yhteydessä strategialla voidaan todeta olevan myös viestinnällisen merkityksen lisäksi toimeenpanevaa vaikutusta tehtävien antamisen muodossa.

2.4 Johtosuhteiden kuvaaminen

Tarkasteltaessa tekstien vuorovaikutuksellisuutta tulee niiden käsittelyyn liittää myös valta yh-

⁹⁸ YETTS 2006. Liite 1 s. 49-62.

⁹⁹ Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, liite 2 s. 67; YETTS 2003, liite 3; YETTS 2006, liite 2 s. 64-66.

tenä kohteena. Voidaan sanoa, että valta on voimakkaimmillaan silloin, kun sitä ei suoranaisesti käytetä tai näy tekstissä.¹⁰¹ Vastaavasti Fairclough näkee vallan sellaisena kokonaisuutena, jossa valta on sosiaalisissa käytännöissä ilmenevä ilmiö. YETTS edustaa siis vallalle tärkeää kielenkäyttöä olemalla osa kokonaisuutta.¹⁰²

Vuoden 1999 muistossa todettiin valtasuhteista siten, että valtaa edustaa presidentin lisäksi *Puolustusneuvosto ylimpänä neuvoa-antavana ja suunnittelevana elimenä sekä tasavallan presidentin neuvottelukuntana valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa*. Puolustusneuvostolla oli siis merkittävä asema valtiolliseen turvallisuuteen liittyvänä toimijana. Edelleen määriteltiin tarkemmin valtakunnan puolustusta siten, että *Valtakunnan puolustukseen luetaan kaikki yhteiskunnan toiminnan ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseksi tarpeelliset toiminnot*.¹⁰³ Näin laissa ja asetuksissa määriteltyjen toimivaltuuksien lisäksi määriteltiin suunnittelun johtosuhteita valtionhallinnossa valtion turvallisuuteen liittyen.

Sen sijaan YETTS 2003 ei esitetä selvästi johtosuhteita. Niistä mainitaan useassa eri yhteydessä, mutta selkeää kuvaa eri turvallisuustilanteiden johtosuhteista ei saa. Selkein eroavaisuus aikaisempaan johtosuhdemäärittelyyn on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tehtävissä. Kun aikaisemmin on korostettu presidentin asemaa, on valtioneuvosto siirtynyt muodollisesti presidentin edelle. 2003 strategiassa määritetään johtosuhteet siis siten, että *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto sekä toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan. Tasavallan presidentti puolestaan päättää elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvistä sotilaskäskyasioista. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministeriövaliokunnan on valmisteltavasti käsiteltävä tärkeät ulko-, turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaisuusmaapuolustusta koskevat asiat*.¹⁰⁴ Näin tasavallan presidentille jätettiin vain sotilaskäskyasioiden päättäminen.

¹⁰⁰ YETTS 2006, s. 11. Itse erityistilanne-käsitteen kuvaaminen on toistollista sanahelinää. *Erityistilanteita, joilla tarkoitetaan normaaliolojen, häiriötilanteiden tai poikkeusolojen aikaisia yllättäviä tai äkillisiä uhkia tai tapahtumia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan tai väestön turvallisuuden, ja joiden hallinta voi edellyttää normaalia poikkeavaa johtamista ja viestintää*. Vrt. uhkamalli-käsitteeseen, joka on yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka toteutuessaan mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä väestön elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. Toisaalta vrt. edelleen käsitteen kehitystä esimerkiksi Valtionhallinnon viestintäsuosituksen vuodelta 2002 mukaisesti. Käsitettä *erityistilanne* kuvattiin siinä siten, että *yhteiskuntaa voivat kohdata erilaiset tilanteet, joissa viranomaisilta edellytetään nopeaa reagoitua ja tavanomaista tehostetumpaa viestintää. Tällaisia tilanteita ovat niin sanotut erityistilanteet eli normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot* [...] *Erityistilanteita eli normaaliolojen häiriötilanteita ovat erilaiset ympäristöön, teollisuuteen, kauppaan, yhteiskunnan teknistymiseen ja varsinkin väestön jokapäiväiseen elämään ja turvallisuuteen vaikuttavat tapahtumat tai ilmiöt*. Erityistilanne-käsitettä ei kuitenkaan esiinny vuoden 2003 YETTS:ssä, johon sitä ei ollut lanseerattu.; kts. Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/6. Edita Prima Oy, s. 22-23.

¹⁰¹ Heikkinen ja Hiidenmaa ja Tiililä 2001, s. 323.

¹⁰² Fairclough 2002, s. 27-28.

¹⁰³ Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999, s. 8.

Vuoden 2006 strategiassa asia on muutettu selkeästi toisenlaiseksi. Nyt todetaan, että *Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministeriövaliokunnan yhteisessä kokouksessa käsitellään valmistelevasti tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä merkittävät kokonaisuuspuolustusta ja kaikkien näiden yhteensovittamista koskevat asiat*. Näin presidentin asemaa korostetaan aivan eri tavalla kuin vuoden 2003 strategiassa. Sen sijaan edelleen todetaan, että *YETT-asiaa johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen valtioneuvosto ja toimivaltainen ministeriö hallinnonalallaan*.¹⁰⁵

Mielenkiintoisesti määritetään myös johtosuhteiden osalta toimivallan jyvittämistä valtioneuvostotasolta ministeriöihin toteamalla, että *varautumiseen ja toiminnan käynnistämiseen kukin toimivaltainen viranomainen käyttää niitä jo normaaliolojen varsin kattavia toimivaltuuksia, joita lainsäädäntö heille määrää*.¹⁰⁶ Tätä voidaan pitää konkreettisena esityksenä vallankäytönolettamukselle kutakin hallinnonalaa koskevissa turvallisuustoiminnoissa.

Mielenkiintoinen on myös TPAK:aa koskeva valtasuhteiden tarkastelu. Voidaan olettaa, että koordinoivana toimielimenä sillä on ollut tarve tai ainakin mahdollisuus vahvistaa valta-asemaansa varsin uutena organisaation osana. Vertailtaessa pelkästään lukemalla asiakirjoja ei selkeästi asemaa korostavia osuuksia ole merkittävästi. Muutamissa kohdissa on kuitenkin selkeästi syy-seuraussuhteilla rakennettu TPAK:n asemaa osana valtionhallintoa. Esimerkiksi strategia-asiakirjan alakohdassa 5.3 *Seuranta ja harjoitukset* perustellaan, kuinka merkittävää strategian seuranta on toimeenpanon ja tehtävän toteuttamisen kannalta. Todetaan, että *kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää oikeaa tietoa hallinnonalojen valmiudesta ja toimintakyvystä*. Tämän mainitun oikean tiedon kokoamisesta vastaa TPAK yhteistoiminnassa valmiuspäällikkökokouksen kanssa. Edelleen seuranta mahdollistaa strategian päivittämisen. Näin päivittäminen sidotaan seurantaan, josta vastaa TPAK. Se myös *tarvittaessa* (tässä ei ole tarkemmin määritelty, kuka määrittää tarpeen) raportoi seurannan tuloksista VN:lle (UT-VA:lle)¹⁰⁷. Mikäli tämänkään pohjalta YETT:hen liittyvät käytännön johtosuhteet eivät käy selville, on myöhemmin samassa alaluvussa todettu mahdollisuuden periaatepäätöksen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen olevan tarjolla seuraavan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon yhteydessä¹⁰⁸. Näin kehittäminen sidottiin PLM:ään, jonka hallinnonalaisuudessa TPAK toimii. Näin valtasuhteiden määrittäminen rakentuu tekstillisesti pienistä osuuksista, mutta muodostavat isoja kokonaisuuksia.

¹⁰⁴ YETTS 2003, s. 17.

¹⁰⁵ YETTS 2006, s. 7.

¹⁰⁶ YETTS 2006, s. 7.

¹⁰⁷ YETTS 2006, s. 50.

Liitteessä yksi on vertailtu johtosuhteita niiden esittämisjärjestyksen perusteella eri vuosien strategioiden perusteella. Vertailu vahvistaa edellä tehtyjä havaintoja siitä, että valtasuhteiden osalta ei ole pelkästään yhtä selkää näkemystä.

3 STRATEGIAN TOIMEENPANON VIESTINNÄLLINEN JALKAUTUMINEN

Tässä luvussa pyritään vastamaan kysymykseen siitä, miten YETTS:ssä esitetyt näkökulmat välittyvät tiedotusvälineille ja muille vastaanottajille, kun se on suunnattu viranomaisten lisäksi elinkeinoelämälle, kansalaisjärjestöille ja koko väestölle. Luku on jaettu kahteen eri kokonaisuuteen, jotka samalla erottelevat tarkastelunäkökulmia. Ensin tarkastellaan lehdistössä esitettyjä kannanottoja noin puolen vuoden aikaväliltä ennen strategian julkaisemista lokakuusta 2006 heinäkuuhun 2007. Toisessa osakokonaisuudessa tarkastellaan Valtioneuvoston eri kokonaisuuksien eli ministeriöiden internet-sivustoja. Sivustojen tarkasteluotokset on tehty lokakuussa 2008 ja tammikuussa 2009 aineiston luotettavuuden lisäämiseksi.

3.1 Lehtiutisointi

Tämän alaluvun tutkimusaineisto hankittiin tutkimalla Pääesikunnan lehtiartikkelikokoelmaa ja Eduskunnan kirjaston henkilöstön avustuksella, joka suoritti YETT-strategiaan liittyvillä hakusanoilla aineistohaun. Käsiteltäväksi aineistoksi valittiin lehtileikkeet, jotka käsittelivät periaatepäätöksen julkaisemista, sekä keskeisimmät heinäkuuhun 2007 mennessä julkaistut lehtiartikkelit. Kokonaisuudessaan aineisto koostuu 15 artikkelista, joista aihetta vain sivuavat on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

YETT-periaatepäätöksen julkaisemisen yhteydessä järjestettiin tiedotustilaisuus, jossa puolustusministeri Seppo Kääriäinen piti puheen¹⁰⁹. Tuolla tiedotustilaisuudella on eittämättä ollut vaikutusta myös strategiasta välittömästi tehtyyn uutisointiin, joten käsittelen lyhyesti Kääriäisen puheen keskeiset osat. Samalla voidaan vertailla puheessa esiintynyttä viestintätilannetta ja diskurssijärjestystä edellisen kappaleen havaintoihin. Kuten aiemmin tuli esille, on strategian jalkauttamiseen liittyen tehty viestintäsuunnitelma. Julkistamistilaisuudessa esitetyn avauspuheenvuoron voidaan siten katsoa olevan tarkkaan suunniteltu.

Kääriäisen puheessa esiintyy tekstin diskursiivisen analyysin näkökulmasta kahdensuuntaista representaatiota. Puheessa hyödynnetään selkeästi sekä virallista että epävirallista tapaa esittää asioita. Ensimmäinen kappale, eräänlainen johdanto asiaan, on puhtaasti mainosgenreä. Siinä strategiaa kuvataan *kansallisen varautumisemme keihäänkärjeksi* ja samassa yhteydessä *poik-*

¹⁰⁸ YETTS 2006, s. 51.

kihallinnolliseksi urakka- ja aliurakkasopimukseksi samaistaen kaikki osapuolet samalle viivalle puhumalla *turvallisuutta lujittavista talkoista*. Samalla kun virallinen ja epävirallinen diskurssi sekoittuvat, pyritään siis koko yhteiskunta sitouttamaan tehtyjen suunnitelmien toteuttamiseen. Ideologian analyysissä onkin tärkeää se mikä jää sanomatta, koska ideologiat eivät yleensä ole tekstissä eksplisiittisesti, vaan ne upotetaan tekstin implisiittiseen merkitykseen. Näin esimerkiksi on yllä mainitussa alkuoletuksessa, jossa *turvallisuutta lujitetaan talkoilla*, koskee kaikkia ”meitä”. Tiedotusvälineissä on tavanomaista hämärtää rajaa ihmisten enemmistön ja päättäjien välillä. Näin puheen pitäjä pyrkii yleistämään toimet, käytännöt tai arvot koskemaan koko kansaa. Tällä voidaan katsoa olevan ideologinen funktio, koska näin legitimoidaan ja uusinnetaan valtasuhteita olettamalla sellaisen konsensuksen olemassaolo, jota ei itse asiassa välttämättä ole.¹¹⁰

Edellisessä kappaleessa esitetty yhteishenkisyys korostuu myös myöhemmin tekstissä, kun useassa kohdin korostetaan *kaikkien ministeriöiden olevan periaatepäätöksen sisällöstä yksimielisiä* tai *vastuista on sovittu yhdessä, yhteisen pöydän ääressä*. Representaatioon kuuluu aina valinta siitä, mihin kategoriaan esitettävä asia sijoitetaan: onko väkivaltainen kuolema tappo, murha vai teurastus. Toisaalta metafora laajentaa valintojen mahdollisuutta: polttouhrit vai etninen puhdistus¹¹¹. Korostamalla asioiden yhteensovittamista käyttämällä metaforaa yhteisestä pöydästä luodaan kodikkaampi kuva asioiden valmistavasta käsittelystä. Toisaalta Fairclough korostaa myös, että on kuitenkin syytä kiinnittää yhtä lailla huomiota siihen, mitä tekstistä puuttuu: seikkoihin, jotka olisivat voineet olla tekstissä, mutta jotka eivät siinä näy.¹¹² Strategian suunnittelu ja kirjoittaminen on todennäköisesti ollut haastava projekti, koska *yksimielisyys* ja asioiden *sopiminen yhdessä* on täytynyt tuoda vahvasti esille. Ristiriitoja ja näkemyseroja ei kuitenkaan tuoda esille tai eritellä.

Yhteishenkisyys liittyy olennaisesti myös sosiokulttuurilliseen käytäntöön poliittisen vallan ja ideologian osalta. Siten yhdessä tekemisen tema liittyy myös tekstissä implisiittisesti esiintyvään valtakysymykseen. Puheessa korostetaan tehdyn tarkistustyön laaja-alaisuutta ja merkitystä, jonka jälkeen mainittiin 2004 selonteossa valtioneuvoston osoittaneen tehtävän TPAK:lle. Tämä *puolustusministeriön yhteydessä toimiva* TPAK on mahdollistanut osaamisen ja vastuiden yhdistämisen. Myöhemmin mainitaan korostetusti, että TPAK *tulee seuraamaan ja sovittamaan yhteen* strategian toimeenpanoa, sekä esitetään valtioneuvoston kiitokset *erittäin laaja-alaisesta ja selkeästä työstä*. Lisäksi kokonaisuutena puolustuksen yhteensovitta-

¹⁰⁹ Kääriäinen, Seppo. Puolustusministerin avauspuhe lehdistötilaisuudessa YETT -strategian antamiseen Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 23.11.2006.

¹¹⁰ Fairclough 2002, s. 142-143.

¹¹¹ Fairclough 2002, s. 139-140.

mista koskevassa kappaleessa Kääriäinen mainitsee, että edellä mainittu kokonaisuus on valtioneuvoston *piiriin kuuluva vastuu, joka on annettu puolustusministeriön tehtäväksi*. Representaatio voidaan siis esittää myös syy-seuraussuhteina tai kohtalonomaisina tapahtumina, joihin ei voi vaikuttaa. YETT-strategiaan liittyvät keskeiset asiat, kokonaismaanpuolustus ja laaja-alaisen turvallisuuden koordinointi on nyt vain annettu puolustusministeriön tehtäväksi. Tämän vallanjaon korostaminen tässä yhteydessä on selkeä pyrkimys vaikuttaa diskurssijärjestykseen ja siihen liittyvään puheoikeuteen.

Kääriäinen mainitsee valtasuhteisiin liittyen myös YETT-strategian sisältöön olennaisesti liittyvän yhteyden mainitessaan, että *ääritapauksissa tilanteen hallinnan edellyttämään päätöksentekoon osallistuvat toimivaltajaon mukaisesti myös pääministeri ja tasavallan presidentti*. Varsinaisessa strategiassa tällaisia ääritapauksia ei mainita lainkaan, vaan kriisijohtamisen mallissa pääministerillä on todennäköinen rooli enemmän kuin vain *ääritapauksissa*.

Uusina kokonaisuuksina strategiassa Kääriäinen mainitsee *erityistilanteet, valtion kriisijohtamismallin ja siihen liittyvän kriisiviestinnän osuuden*. Uhkamallien tarkistaminen on tuotu esiin samassa yhteydessä tehtyjen muutosten kanssa mainiten samalla, että viimeaikaisista kriiseistä saatuja kokemuksia on käytetty tehtyjen muutosten perusteena. Näin sarjallisilla valinnoilla saadaan syntymään turvallisuusgenreen yhdistettävä kokonaisuus: uhka - toimenpiteet uhkan ennaltaehkäisemiseksi - pyrkimyksenä turvallisuustunteen luominen. Samalla tavalla Kääriäinen myöhemmin kokoavasti esittää, että *tämän päivän laajamittaiset turvallisuushkat...eivät noudata hallinnonalojen välistä toimialajakoa*. Tästä johtuen strategia on laadittu *laaja-alaisen turvallisuuskäsitteen näkökulmasta, eikä siinä ole sorruttu karsinomaan uhkia...*näin käytettävissä ovat vain yhdet ja samat voimavarat. Käyttämällä kriisinjohtamismallin mukaista toimintatapaa toimenpiteet riittävät *meidän kaikkien turvaksi*. Turvallisuuden uhkaksi muodostuukin nyt kapea-alaisuus, jota laaja-alaisella turvallisuuskäsityksellä pyritään välttämään. Kapea-alaisuus on siis tässä yhteydessä vastakohta, turvattomuus.

Edellä esitetyin perusteluoin voidaan tulkita Kääriäisen puheenvuoron sisältäneen useita pyrkimyksiä ylläpitää tiettyjä diskurssijärjestyksiä valtasuhteiden ja käsitteiden muodossa.

Strategian julkaisemiseen liittyvässä uutisoinnissa tarkastelen siinä valittujen diskurssien säännönmukaisuutta eli sitä, mitä keskenään samankaltaisia muotoiluja lehdet käyttivät kertoessaan YETTS:n julkaisemisesta. Toisaalta vastakohtana säännönmukaisuudelle metaforisessa

¹¹² Fairclough 2002, s. 139.

diskurssissa tarkastelen niitä epätavanomaisia merkityksiä, joita ei yleensä tässä yhteydessä käytetä tai jotka poikkeavat muiden uutisoinnista.¹¹³

Helsingin Sanomat uutisoi strategian julkistamisen otsakkeella *Valtion kriisiviestintään suuntaviivat* keskittyen uutisoinnissa viestinnän teemaan. Uutisessa korostetaan viranomaisten ja median yhteydenpidon tiiviyyttä ja mainitaan, että strategiaan on kirjattu ensimmäistä kertaa valtion kriisijohtamisen malli ja viestintää koskevat linjaukset. Uudistuksista on jätetty pois erityistilanteet, jotka tiedotustilaisuuden puheessakin oli esitetty epäselvästi.¹¹⁴ Samalla tavalla Satakunnan Kansassa mainitaan strategian sisältävän uusina asioina kriisiviestinnän ja kriisijohtamismallin, joka tosin mainittiin sanatarkasti *kriisin johtamismallina*. Sen sijaan Satakunnan Kansassa tulkittiin kriisi siten, että sillä tarkoitetaan vain poikkeustilaa, ja julkaistun strategian, *suunnitelman, punainen lanka on yrittää elää niin normaalisti kuin mahdollista*. Tällaisen tulkinnan voidaan katsoa kuuluvan tiedotusvälineiden diskurssiin asioiden esittämisen epäselvyyden osalta.¹¹⁵ Sen sijaan Pohjolan Sanomat ja Turun Sanomat kuvaavat uudistukset erityistilanteiden varautumisvastuiden täydentämistä myöten¹¹⁶.

Mielenkiintoisesti Satakunnan Kansan uutisen otsikko on ”*Kriisi on sotaa pienempi paha*”, kun seuraavassa lauseessa todetaan *kriisillä tarkoitettavan poikkeustilaa*. Uutisen lähteenä mainitaan puolustusministeriön internet-sivut, mutta kyseisen päivän uutisessa ministeriön sivulla ei mainita esitettyjä asioita lainkaan¹¹⁷. Näin esitettynä uutinen kuvaa, että YETTS on tarkoitettu kriiseihin valmistautumiseen, mutta kriisit esiintyvät melkein sotaa vastaavassa tilanteessa. Sen sijaan Pohjolan Sanomissa todetaan, että *uusi strategia painottaa sotaa pienempiä kriisejä*. Uutisessa lainataan valtiosihteeri Risto Volasta, joka on maininnut strategiasa otetun huomioon *erityisesti maailmalla yleistyneet keskisuuret kriisit, jotka ovat sotaa pienempiä*. Uutisessa vielä täsmennetään kriisien luonnetta vertaamalla niitä esimerkiksi tsunamiin, terrori-iskuihin ja epidemioihin.¹¹⁸

Helsingin Sanomissa valtasuhteet esitettiin siten, että *kriisin vakavuus määrää, miltä tasolta tilannetta johdetaan*. Edelleen mainitaan, että toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja toimintaa johtava vastaa myös viestinnän sisällöstä. Pohjolan Sanomat korostaa, että uusi krii-

¹¹³ Fairclough 2002, s. 124-125.

¹¹⁴ Valtion kriisiviestintään suuntaviivat. Uutinen. Helsingin Sanomat 24.11.2006.

¹¹⁵ Valtion kriisiviestintään suuntaviivat. Uutinen. Helsingin Sanomat 24.11.2006. Kriisi on sotaa pienempi paha. Uutinen. Satakunnan Kansa 24.11.2006.

¹¹⁶ Yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille uusi strategia. Uutinen. Pohjolan Sanomat 24.11.2006. VN päivittää elintärkeiden toimintojen turvaamista. Uutinen. Turun Sanomat 23.11.2006.

¹¹⁷ Periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Uutinen. Puolustusministeriö 23.11.2006 klo 13:58. Ministeriön uutisten internet-arkisto.

¹¹⁸ Kriisi on sotaa pienempi paha. Uutinen. Satakunnan Kansa 24.11.2006. Yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille uusi strategia. Uutinen. Pohjolan Sanomat 24.11.2006.

sinjohtamismalli perustuu yhteistyöhön sillä periaatteella, että *sotilaat johtavat sotilaallisia kriisejä ja siviilit siviilikriisejä*. Tämän jälkeen mainitaan, että *Volanen kehuu Suomen mallia siitä, että täällä on onnistuttu välttämään eri viranomaisten välinen riitely ja keskitytty yhteistyöhön*¹¹⁹.

Ruotuväessä oli marraskuun lopulla etusivun uutinen aiheesta, jossa haastateltiin puolustusministeriön kansliapäällikkö Kari Rimpää ja TPAK:n pääsihteeriä eversti Pertti Hyväristä. Artikkelinoudattaa pitkälle virallista diskurssia toistaen YETTS:ssa mainittuja asioita. Hyvärinen nostaa kuitenkin esille kaksi mielenkiintoista asiaa, jotka omalta osaltaan täydentävät esille tulleita tulkintoja. Ensinnäkin Hyvärinen mainitsee, että *strategiassa määritellään varautumisen painopisteet sekä luodaan yhteistä kieltä ja kulttuuria, joiden mukaan hallinnossa ja elinkeinoelämässä varaudutaan*. Fairclough esittää, että tällaisessa luovassa diskurssikäytännössä viestintätilanne ja diskurssijärjestys kohtaavat. Edelleen Fairclough'n mielestä tällainen tilanne syntyy epävakaiden, vaihtelevien ja muutoksille alttiiden sosiokulttuuristen käytäntöjen parissa. Hyvärinen siis osaltaan kuvaa taustalla olevan keskustelun jäsentymättömyyttä ja esittää implisiittisesti erilaisten vallalla olevien diskurssien olemassaolon. Toinen mielenkiintoinen havainto artikkelin osalta liittyy myös Hyvärisen ajatukseen siitä, että YETTS:n ja Puolustusvoimia koskevan lainsäädännön uudistamisen myötä ollaan siirtymässä uuteen vaiheeseen. Puolustusvoimista on tulossa yhteiskunnan turvallisuusreservi. Hyvärinen mielestä *käytännön voimavarat ovat rajalliset... YETT -strategia tavoittelee tehokkaampaa poikkihallinnollista tukea*. Näin Puolustusvoimilla voidaan katsoa olevan tarvittavia resursseja jaettavaksi muiden turvallisuutta tarjoavien tahojen kanssa huolimatta siitä, että kriisi ei olisikaan sotilaallinen.¹²⁰

Ruotuväen artikkelia lukuun ottamatta uutisointi oli hyvin tavanomaista. Uutisoinnissa pääsisällöt noudattivat samoja kokonaisuuksia, jotka olivat lähinnä muutokset aikaisempaan tilanteeseen ja turvallisuustilanteiden määrittely. Puolustusministeri Kääriäisen puheenvuorosta välittyi varsin vähän uutisointiin, eikä myöskään strategian varsinaisia sisältöjä tarkasteltu puolustusministeriön julkaisemaa tiedotetta laajemmin. Sen sijaan Ruotuväen julkaisema artikkeli oli enemmän mainosgenretyyppinen, koska siinä korostettiin samoja asioita kuin strategiaan liittyvässä muussa oheismateriaalissa, kuten tiedotustilaisuudessa tai julkaisemista

¹¹⁹ Valtion kriisiviestintään suuntaviivat. Uutinen. Helsingin Sanomat 24.11.2006. Yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle uusi strategia. Uutinen. Pohjolan Sanomat 24.11.2006.

¹²⁰ Kriisien läpi yhtä köyttä vetäen. Ruotuväki n:o 21 30.11.2006. Kts. lisäksi Ohra-aho, Harri; Puolustusvoimien tarjous voimavarojen käytöstä (ml. Puolustusvoimien uudet tehtävät). Maanpuolustus 4.6.2007. Maanpuolustuskurssiyhdistyksen julkaisu n:o 82. *Kapasiteetteja valmistaudutaan käyttämään YETTS uhkamalleissa ja erityistilanteissa toimivaltaisen viranomaisen tukemiseen*.

edeltävissä artikkeleissa¹²¹.

Periaatepäätöksen julkistamisen jälkeen lehdistössä on käsitelty YETTS:aa varsin vähäisesti, jos verrataan asiaa esimerkiksi turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta käytyyn keskusteluun. Lisäksi strategiaan yleensä viitataan institutionaalisena muodollisuutena, joka laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen puitteissa antaa hyvät perustelut useille esityksille. Muutamia poikkeavia artikkeleita tuli kuitenkin esille aineiston hankinnan yhteydessä. Pelastustietolehden helmikuun 2007 numerossa oli artikkeli, joka koski sisäiseen turvallisuuteen liittyvää resurssointia. Artikkelissa kerrottiin tammikuussa 2007 Turussa järjestetystä turvallisuuteen liittyvästä seminaarista, jossa sisäasiainministeriön kansliapäällikkö oli maininnut sisäisen turvallisuuden jäävän usein sivuun puhuttaessa yhteiskunnan turvallisuudesta laajasti.¹²² Tämä osaltaan vahvistaa aiemmin esille tuotua Hyvärisen mielipidettä diskurssin yhteisen kielen ja kulttuurin puuttumisesta.

Toinen mielenkiintoinen artikkeli julkaistiin Aamulehdessä kesäkuussa 2007. Siinä haastateltiin Volasta ja valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Timo Härköstä aiheeseen liittyen. Asiasisältö oli jo aiemmin käsitellyn mukaista. Johtosuhteisiin liittyen Härkönen kuitenkin mainitsi, että *nykyisin kriisit nousevat helposti valtioneuvostotasolle*. Volanen täydensi kuitenkin seuraavassa kappaleessa, että *jokainen erityistilanne hoidetaan mahdollisimman lähellä maanpintaa, ja vain tarpeen vaatiessa kriisijohdon tasoa nostetaan*. Volanen oli siis tulkinassaan lähempänä Kääriäisen julkistamistilaisuudessa esittämää kantaa vastuukysymyksistä. Härkösen näkemys oli taas lähempänä YETTS:n kirjallista tulkintaa toiminnan tasoista. Kyseistä artikkelista otan esille vielä pienen yksityiskohdan, joka sellaisenaan kuvaa enemmänkin strategioiden päivittämisiin liittyvää ongelmaa. Artikkelin asiasisältö vastasi oikeellisuudeltaan pitkälle olemassa olevia perusteita. Sen sijaan lopussa mainitaan, että *Hallitus hyväksyi vuoden 2003 joulukuussa YETTS:n sekä syyskuussa 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelman. Valtioneuvosto hyväksyi uuden kriisijohtamismallin marraskuussa 2006*. Tässä yhteydessä YETTS:n päivittämisestä ei ollut mainintaa.¹²³

3.2 Internet-tarkastelu

Tämän alaluvun aineisto koostuu eri ministeriöiden internet-sivustoista, jotka on kerätty loka-

¹²¹ Kts. esim. Pertti Hyvärisen haastattelu Nykypäivä-lehdessä 10.11.2006.

¹²² Voimavaroja suunnattava sisäiseen turvallisuuteen. Pelastustieto n:o 1/2007 7.2.2007. Vuoden 2007 vuosikerrassa oli myös toinen artikkeli YETTS:aan liittyen. Lehdessä 3/2007 oli aukeaman laajuinen artikkeli valtioneuvoston viestintäjärjestelyistä kriisitilanteessa, ”Suuronnettomuudet vaativat sujuvaa tiedonkulkua”. Muuten YETTS:aa ei vuoden 2007 lehdissä käsitelty.

¹²³ Nissi, Emmi; Valmiuspäällikkökokouksen tehtävä kriisitilanteessa on vakiintumassa. Aamulehti 7.6.2007, s. 6.

kuussa 2008 ja tarkastettu tammikuussa 2009 luotettavuuden lisäämiseksi¹²⁴. Internet-sivustot on valittu aineistoksi kahdesta syystä. Ensinnäkin YETT-strategian jalkauttamiseksi puolustusministeriön sivustolla on oma kokonaisuutensa, jossa strategiaan liittyvää materiaalia esitellään hyvin laajasti. Noilla sivuilla on tekstien lisäksi esitetty huomattava määrä strategiaan liittyviä kuvia, joita käytetään yleisesti erilaisissa strategiaa käsittelevissä esityksissä. Diskursianalyysiin voidaan ottaa aineistoksi myös kuvia ja niiden merkityksien tulkintaa eri yhteyksissä, mutta tässä tutkimuksessa tämä kokonaisuus on rajattu aineistosta pois. Sen sijaan kuvien käytön pohjalta voidaan tulkita, että puolustusministeriön sivustot ja niihin liittyvä aineisto on siis varsin käytetty lähteenä tarvittaessa tietoa YETTS:stä.

Toinen syy liittyy juuri internetin merkitykseen tiedotusvälineiden kokonaisuudessa. Valtioneuvoston kanslia asetti vuonna 2004 *Valtionhallinnon viestintä 2007* -hankkeen, jonka tarkoituksena oli kehittää valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmää. Hankkeeseen liittyen tehtiin useita osatutkimuksia valtionhallinnon viestintään liittyen. Tutkimuksilla pyrittiin selvittämään muun muassa kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen käsityksiä ja suhtautumista valtionhallinnon viestintään. Tutkimustuloksista kävi ilmi, että kyselyyn vastanneista kansalaisista 87 prosenttia saa informaatiota hallinnosta joukkoviestimistä ja 54 prosenttia vastanneista internetin välityksellä. Saatua tietoa pidettiin sisällöltään luotettavana ja asiantuntevana, mutta valtioneuvoston eri osia pidettiin viestinnän aktiivisuuden osalta heikkoina.¹²⁵

Myös kansalaisjärjestöissä vaikuttavien ihmisten mielipiteitä tutkittiin. Yhteistyökumppanit ja kansalaisjärjestöt pitivät samalla tavalla saatavaa tietoa luotettavana, mutta aktiivisuus oli heikko osa-alue. Heikoin arvosana tuli kysymykselle, jossa tiedusteltiin käsitystä valtionhallinnon viestinnästä kansalaista palvelevana. Kansalaisjärjestöt hankkivat tarvittavat tiedot kyselyn mukaan sähköpostitiedotteista ja verkkosivuilta. Vastanneista 78 prosenttia ilmoitti verkkosivujen toimivan tiedonhankintakanavana.¹²⁶ Kokonaisuudessaan vastaukset kertovat, kuinka tärkeää verkkoviestinnästä on tullut ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen yhteydenpidossa, aivan kuten myös yhteydenpidossa muiden yhteistyötahojen kanssa. Kansalaisjärjestöjen edustajien käsitykset mieluisimmista viestintämuodoista ovat muutenkin yhteneviä muiden yhteistyötahojen käsitysten kanssa.¹²⁷

YETT-perusteet löytyvät siis omilta verkkosivuiltaan, joilla strategiaan liittyvät sisällöt on esi-

¹²⁴ www.vnk.fi, www.formin.finland.fi, www.om.fi, www.intermin.fi, www.defmin.fi, www.vm.fi, www.mmm.fi, www.mintc.fi, www.tem.fi, www.stm.fi, www.ymparisto.fi, www.minedu.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

¹²⁵ VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke. Osa II: Tutkimusraportit. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2005, s. 6, 74-88.

¹²⁶ VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä 2005, s. 89-115.

teltty erinomaisen havainnollistetusti. Sivusto sisältää paljon kuvia, videoleikkeitä ja jopa timanttipelin, jolla voi testata omaa tietämystään turvallisuuteen liittyvistä asioista. Yksityiskohtana voisi mainita, että pelissä ei ole yhtään puolustushallinnon tehtäväkenttään liittyvää kysymystä. Kaikki kysymykset koskevat jokapäiväistä turvallisuutta sähkö- ja pankkipalveluista aina kaukomaille matkustamiseen ja siihen liittyviin terveysriskeihin.¹²⁸ Tutkimuksen kannalta merkittävää on se, että sivustolla luvataan kunkin ministeriön toteuttavan omille internet-sivuilleen YETT-kohtaisen sivuston. Tuolta sivustolta voidaan siten käydä linkkejä käyttäen katsomassa, miten kunkin ministeriön vastuualueeseen kuuluvia yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja hoidetaan.

Aineiston käsittelyn periaatteena on se, että kunkin ministeriön sivustolta käsitellään vain tutkimuksen kannalta oleellisia kohtia. Sivustoja ei siis analysoida niiden rakenteen tai sisällöllisen vastaavuuden osalta, vaan tuodaan esille strategiaa soveltavia kohtia tai sen sisällöstä vastaavasti poikkeavia asioita.

Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on avustaa pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa. Tähän liittyen sivustolla tarkennetaan sitä, milloin vastuu kriisijohtamismallissa siirtyy organisaatiossa ylöspäin. YETTS:ssä todetaan, että *lainsäädännön mukaisesti toimivaltainen ministeriö johtaa toimintaa ja siinä tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Valtioneuvoston kanslia varmistaa, että toimivaltainen ministeriö on määritetty*¹²⁹. VNK:n sivustolla kuitenkin todetaan, että *jos kriisi laajenee yli ministeriön toimintamahdollisuuksien, kriisin yleisjohto siirtyy perustuslain perusteella pääministerin johtamalle valtioneuvostolle*¹³⁰. Tähän voidaan tulkita liittyvän myös aiemmin lehtiartikkelissa esiintynyt valtiosihteeri Volasen ja VNK:n turvallisuusjohtaja Härkösen näkemys kriisijohtamismallin sisältämistä johtamisvastuista. VNK:n sivustolta ei näe, milloin asiakokonaisuutta on päivitetty. Tätä kritisoitiin myös viestintätutkimuksessa¹³¹, mutta jonkintasoista tulkintaa voi tehdä itse tekstistä, varsinkin kun siinä todetaan, että *valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä valmistelee uudet kriisi- ja poikkeusolojen viestintäohjeet maaliskuuhun 2007 mennessä*¹³². Edellä esitetty on myös suora lainaus YETTS:sta¹³³.

Tarkastellessa tarkemmin lokakuussa 2007 julkaistua viestintäohjetta voidaan tulkita, että sen laadinta on toteutettu hallintotekstien yleistä kaavaa noudattaen. Ohje sisältää useita suoria

¹²⁷ VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä 2005, s. 113.

¹²⁸ www.yett.fi. Katsottu viimeksi 11.1.2009.

¹²⁹ YETTS 2006, s. 24.

¹³⁰ www.vnk.fi/toiminta/turvallisuus/Yett/fi.jsp. Viitattu 11.1.2009.

¹³¹ VISA - valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä 2005, s. 119.

¹³² www.vnk.fi/toiminta/turvallisuus/Yett/fi.jsp. Viitattu 11.1.2009.

¹³³ YETTS 2006, s. 26.

lainauksia eri lähteistä, mikä tarkoittaa myös YETT-tekstimassaa. Tähän viitataan siksi, että syystä tai toisesta turvallisuustilanteiden määrittelyssä on selkeitä ongelmia. Kuten luvussa kolme esitettiin, turvallisuustilanteiden jako on jäänyt hallinnon diskurssijärjestykseen osittain vanhamuotoisesti, ja tämä havaittavissa myös tässä viestintäohjeessa. Viestintäohjeessa todetaan, että *normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa voi esiintyä yllättäviä tai äkillisiä uhkia tai tapahtumia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan turvallisuuden tai väestön elinmahdollisuudet ja joiden hallinta voi edellyttää normaalista poikkeavaa johtamismallia ja viestintää*¹³⁴. Tämä edellä esitetty on samalla suora lainaus YETTS:n sivulta 11, mutta turvallisuustilanteeksi on muutettu *normaaliolojen häiriötilanne* pelkän häiriötilanteen sijaan. Koko YETTS-asiakirjasta ei löydy kyseistä käsitettä, mutta vuoden 1999 ohjeen jakoa se noudattaa.

Viestintäohjeessa esitetään myös toimenpideluettelo, jossa ohjeistetaan varautumisen yhteydessä viestinnällisestä näkökulmasta huomioon otettavia asioita.

Varautumisen yhteydessä on arvioitava ainakin seuraavat asiakokonaisuudet:

- **Perusajatus tilanteeseen varautumiseksi ja syntyneen tilanteen hallitsemiseksi, kuten**
 - tiedon saanti
 - tilannekuvan muodostaminen ja jakelu
 - ennaltaehkäisy
 - varautuminen tilanteen hallintaan mukaan lukien etukäteisvalmistelut
 - kriisi johtaminen
 - viestintä.
- **Arvio yhteensovittamisesta, kuten**
 - yhteistoiminta muiden hallinnonalojen kanssa
 - yhteistoiminta muun yhteiskunnan kanssa.
- **Suunnitelmien ylläpito, varautumisen koulutus ja valmiusharjoitukset.**¹³⁵

Toimenpideluettelo on mukailtu YETTS:n liitteestä 2, josta on jätetty pois pääkohdat uhkianalyysi ja tärkeimpien tehtävien toteutus. Liitteen 2 voidaan tulkita välittyneen strategiatekstistä eteenpäin.

Ministeriöiden sivustot osoittavat selkeästi strategisen johtamisen prosessin painottumista suunnitteluvaiheeseen ja vain osin toimeenpanoon. YETTS julkaisemisen jälkeen on ministe-

¹³⁴ Valtionhallinnon viestintä kriisi- ja poikkeusoloissa 2007, s. 7. Vahinkona mainintaa ei voi pitää, koska vielä myöhemmin seuraavalla aukeamalla avataan käsite siten, että *kriisi on normaalioloissa tai normaaliolojen häiriötilanteissa esiintyvä tehostettuja toimia edellyttävä tilanne. Normaalioloissa esiintyvät kriisit voidaan hoitaa ja niistä voidaan toipua käyttämällä olemassa olevia toimivaltuuksia ja voimavaroja. Normaaliolojen häiriötila on normaalioloissa tapahtuva poikkeava, odottamaton tai äkillinen turvallisuustilan muutos, joka aiheuttaa uhkaa yhteiskunnan toimivuudelle ja väestön turvallisuudelle.*

¹³⁵ Valtionhallinnon viestintä kriisi- ja poikkeusoloissa 2007, s. 11.

riöiden sivustoille luotu omat, strategiaa jalkauttamaan ja esittelemään tarkoitetut sivut. Valitettavasti niiden hyödyntäminen esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja kansalaisten taholta on erittäin huonoa. Viestintätutkimuksen mukaisesti sivustojen päivittämistä on vaikeaa arvioida, mikäli päivityspäivämäärät eivät ole nähtävissä. Toisaalta niissä ministeriöissä, joissa päivämäärät olivat nähtävissä, päivitysajankohdat olivat liki kaksi vuotta vanhoja. Esimerkiksi ulkoasiainministeriössä (UM), oikeusministeriössä (OM) ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä (STM) päivitykset olivat tehty tammi-helmikuussa 2007. Tätä voidaan tulkita myös siten, että sivustot ovat kerran luotuja ja ovat vieläkin alkuperäismuodossaan.

Pääasiallisesti sivustoilla sisällöt toistettiin YETTS:n tekstin mukaisesti. Ainoastaan UM oli harhautunut viestintäohjeen mukaiseen turvallisuustilanteiden vanhaan määrittelyyn. Sisäasiainministeriössä (SM) määrittely sen sijaan oli oikea. Valitettavaa oli se, että lyhyet tekstilainaukset YETTS:stä eivät tuo minkäänlaista lisäarvoa strategian toimeenpanolle viestinnällisesti, päinvastoin. Niistä voi tehdä tulkintoja siitä, miten kyseinen ministeriö suhtautuu omassa tehtäväkentässään strategian merkitykseen. Valtionvarainministeriö esitteli kahdeksalla rivillä strategiset tehtävät ja erityistilanteisiin varautumisen, kuten ne oli esitetty varsinaisessa strategiatekstissä. Samalla tavalla OM:llä, maa- ja metsätalousministeriöllä (MMM) ja ympäristöministeriöllä (YM) ei ole ongelmia sisältöjen oikeellisuuden kanssa. Sen verran vähän tekstiä sivustoilla on ja toisaalta suoria lainauksia. Myös liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) osalta aihe linkittyi pääsivulle erityissivun sijaan, ja etsimisen jälkeen löytyi luettelo kyseisestä aiheesta. Mainitsemisen arvoista on kuitenkin se, että LVM:n YETT-sivuilla oli kaksi linkkiä lisätiedon etsimiseksi. Toinen linkki oli varsinaisille YETT-sivuille ja toinen puolustusministeriön (PLM) sivuille, josta oli saatavissa strategiateksti. Toki se sama teksti on varsinaisilla YETT-sivuillakin, mutta ehkä ylläpitäjä ei ole käynyt varsinaisilla sivuilla tai on mieltänyt YETTS:n PLM:n osastrategiaksi.

Pohjanoteerauksen YETT-strategian välittämisessä tekee entinen kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM), joka aloitti 1.1.2008 toimintansa työ- ja elinkeinoministeriönä. Muutoksen yhteydessä sivustot päivitettiin, eikä hakusanalla *YETT* tule yhtään hakutulosta. Kansalaiselle voi jäädä kuva, että KTM:n neljä strategista tehtävää ovat jääneet vähemmälle miettimiselle.

Tähän voidaan tulkita liittyvän myös opetusministeriön (OPM) aktiivisuuden kasvaminen YETT-saralla, koska tarkasteluajankohtien välillä marraskuussa sivustoille oli laitettu paljon uutta materiaalia. Ne liittyivät Jokelan ja Kauhajoen tapahtumiin. Tapahtumat olivat konkreettineet myös OPM:n oman, aiheeseen liittyvään valmiussuunnittelun. Sivustolle oli tullut paljon aiheeseen linkitettyä materiaalia, ja se oli paljon selvemmin esillä kuin ensimmäisellä tarkastelukerralla. Syksyen 2007 ja 2008 välinen aika muutti monien näkemystä yhteiskunnasta.

Näin YETTS:n tekstien toimeenpanon seuraaminen liittyy laajempaan sosiokulttuurisen yhteyteen. Pelkästään OPM:n reagoiminen edellä mainittuihin tapahtumiin kuvastaa yhteiskunnallista muutosta turvallisuuden käsitykseen.

4 POHDINTA

4.1 Diskurssianalyysin kritiikki ja luotettavuuden arviointi

Tutkimuksen olennainen osa on kriittinen suhtautuminen käytettyyn tutkimusmenetelmään ja tehtyihin johtopäätöksiin. Diskurssianalyysiä metodologisena valintana voidaan kritisoida ensinnäkin sen tutkimustradition hajanaisuuden takia. Analyysimenetelmän leviäminen eri tieteenoiloille on menetelmän kehittymisen lisäksi myös aiheuttanut hajanaisuutta, joka on eri tulkintamahdollisuuksien myötä mahdollistanut erilaisten ristiriitaisten tulkintojen esittämisen. Tämä on vaikeuttanut diskurssianalyysin metodologisen tradition hahmottamista. Toiseksi kritiikki diskurssianalyysia kohtaan kohdistuu tutkimustulosten yleistettävyyteen. Aineistosta tehdyt tulkinnat ovat merkittävän kontekstisidonnaisia, millä tarkoitetaan sitä, että tarkasteltaessa aineistoa jostain toisesta näkökulmasta ja toisessa tapauksessa voivat tulokset olla luonteeltaan erilaisia. Edellä mainitut kaksi näkökulmaa merkitsevät sitä, että tutkimuksessa tehdyt metodologiset valinnat edellyttävät tarkempaa tarkastelua.

Diskurssianalyysin yhtenä elinvoimaisena piirteenä voidaan pitää yksityiskohtaisuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, että lukijalle annetaan mahdollisuus tehdä omia tulkintoja tutkittavana olevasta ilmiöstä. Tässä tutkimuksessa on pyritty antamaan lukijalle mahdollisuus seurata tehtyjä tulkintoja alkuperäisistä lyhyistä tekstilainauksista, joiden perusteella tutkimuksen keskeiset johtopäätökset on tehty. Tekstilainauksien pituudessa ja määrässä on kuitenkin jouduttu tekemään valintoja tutkielmalle asetettujen sivumäärällisten rajoitusten pohjalta. Toiseksi analyysin tulee olla sellaista, että lopputuloksena syntyy riittävän kattava käsitteiden ja kategorioiden synteesi. Tällöin asioiden kuvailun analyysistä alkaa hahmottua perusteltu teoria. Näin diskurssianalyysin avulla arkipäiväisistä ja itsestään selvinä pidetyistä asioista löydetään sosiaaliseen toimintaan ja tulkintoihin vaikuttavat merkittävät asiakokonaisuudet. Esimerkiksi YETTS:n osalta korostuvat muun muassa fraasi *elintärkeiden toimintojen turvaaminen* tai tekstissä osin implisiittisesti esiintyvä valtasuhteiden ylläpito.

Usein tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan aineiston laajuuden perusteella. Diskurssianalyysissä tutkimusaineiston rajaamisen riittävän suppeaksi katsotaan olevan tutkijan onnistumisen perusedellytys. Tästä näkökulmasta tutkimuksen aineiston rajaamisessa on aiheellista esittää kritiikkiä, koska käsitelty aineisto on kohtuullisen laaja, jopa liian laaja riittävän syvällisen analyysin raportoimiseksi. Toisaalta positiivisesti arvioituna laaja aineisto on mahdollistanut

paremmin yhteiskunnalliseen kontekstiin soveltuvammat johtopäätökset, koska käsitteenä *laaja ja turvallisuus* on merkittävän yleinen ja sisältää useita eri merkityksiä. Näin johtopäätökset on pystytty asettamaan laajaan sosiokulttuuriseen diskurssikäytäntöön. Yksittäisen pienen aineiston analyysi ei tätä olisi mahdollistanut. Tästä näkökulmasta katsotaan myös varsinaisen empiirisen aineiston rinnalla käytettyjen tieteellisten tekstien käytön olevan perusteltua.

Diskurssianalyysissä käytetään yleensä valmiita aineistoja, koska aineistojen välillä ei nähdä olevan merkittäviä eroja. Ei ole siis toistaan aidompia tai parempia aineistoja. Luotettavuus riippuu kokonaisuudessaan siitä, miten aineistoa analysoidaan. Tämä tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että tutkijan on pystyttävä perustelemaan tekemänsä valinnat ja kyettävä luomaan tutkimusraportista johdonmukainen kokonaisuus. Samalla hyväksytään se, että tutkija on tulkitsijan roolin lisäksi todellisuutta tuottavan tekijän asemassa.

Ensinnäkin tutkimuksessa tulee arvioida koherenssia eli yhtenäisyyttä. Luotettavuus muodostuu tutkijan tekemien teoreettisten, menetelmällisten ja tulkinnallisten valintojen kokonaisuudesta. Tämän kokonaisuuden avulla tutkimuksen on pyrittävä nostamaan esille uusia näkökulmia eli tuottaa uutta tietoa. Diskurssianalyysissä tällä tarkoitetaan nimenomaan uusien perusteltujen näkökulmien tuottamista nimenomaisesta tekstistä johtamalla. Tällä perusteella tutkimusta ei tulisi arvioida pelkästään perinteisillä reliabiliteetti- ja validiteettiargumenteilla vaan ennemminkin kokonaisuuden ja siitä syntyvän hedelmällisyyden kautta. Validiteettia tutkimuksessa edustaa tutkimusprosessin yksityiskohtainen kuvaaminen niin, että lukijalle syntyy käsitys tutkijan sisäisen ja ulkoisen validiteetin luotettavuudesta. Validiteetissa keskeistä on käsitteiden ja johtopäätösten johdonmukaisuus sekä empiirisen aineiston ja johtopäätösten oikea suhde. Tämä tarkoittaa myös sitä, että tutkijan on kyettävä osoittamaan, että hän hallitsee riittävästi sekä tieteellisen otteen käyttämisen että aihetta käsittelevän tieteen alan.

4.2 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia 2006 viestinnällisesti välittää strategialle ominaisesti asiasisällöistään. Tutkimustehävän toteuttamisen mahdollistamiseksi tutkimuksessa pyrittiin jäsentämään strategista kokonaisuutta siten, että tutkimusnäkökulma olisi hahmotettavissa varsin laajasta käsitekentästä. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavana oleva YETT-strategia on osa strategista johtamista ja sijoittui erityisesti toimeenpanoon liittyvään strategiaviestintään. Tutkimuksen viitekehyksen muodostaminen mahdollisti käytettävän tutkimusaineiston hankinnan, ja tutkimuksessa tehtyjen johtopäätösten luotettavuutta voidaan arvioida erityisesti viitekehyksen avulla.

Ensimmäisenä alatutkimuskysymyksenä oli se, että miten YETTS:n kaltaisia tekstejä tuotetaan. Yleisesti voidaan ajatella, että käytännön tavoitteiden ohella strategiat kuvaavat tekstien muodossa aikansa ajattelua, puhetta ja tekoja. Näin on ainakin YETTS:n osalta, koska teksti heijastelee useita laajaan turvallisuuskeskusteluun liittyviä asiakokonaisuuksia. Toisaalta se kuvaa niitä konkreettisia turvallisuuteen liittyviä uhkia, jotka viime vuosina ovat olleet valti-onhallinnolle monella tapaa haasteena. Se kuvaa myös perinteisiä turvallisuusuhkia, joista pidetään kiinni osin historiallisen muistin takia ja osin kansainvälisen turvallisuuspolitiikan vaatimuksiin liittyen. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että strategia sisältää aikaisempaa poikkeavaa uudenlaista laajempaa turvallisuusajattelua.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan vahvistaa aikaisempia tutkimustuloksia siitä, että asiakirjojen laadinnassa yleisesti käytetään aikaisemmin laadittuja ja muiden laatimia tekstejä hyödyksi. Tarkasteltava strategia ei ole luonteeltaan ensimmäinen laatuaan, vaikka tällainen käsitys vallitsee varsin yleisesti. Tutkimuksessa tehty vertailu osoitti, että strategia pohjautuu jo Puolustusneuvoston aikanaan laatimiin varautumisohjeisiin. Pitkälti tästä johtuen useissa eri teksteissä eri yhteyksissä oli käytössä vanhoja käsitteitä, jotka poikkesivat nykyisistä määritelmistä. Tyypillinen esimerkki oli turvallisuustilanteiden määrittely, jossa uuden määrittelyn rinnalla käytetään edelleen vanhaa määrittelyä. Strategiatekstien päivittämisellä on siis vaaransa, joka liittyy juuri strategioiden perusluonteeseen. Mikäli strategialla pyritään muutoshakuisuuteen, on vanhan kopiointi erittäin kyseenlaista. Muutokseen pyrkivän strategian tulee siis poiketa merkittävästi aikaisemmista vastaavasti ja sisältää jotain sellaista, joka kumoaa aikaisemman. Tämä tarkoittaa nimenomaisesti sitä, että tekstin tulee kyetä kumoamaan aikaisempaa ajattelua ja vaikuttamaan puheeseen sitä muuttavasti. Fairclough'n mukaan kysymys on nimenomaan diskurssijärjestykseen vaikuttamisesta.

Tekstien elättämisen lisäksi tutkimuksen perusteella arvioidaan, että kokonaisuuden kirjoittamiseen on osallistunut useita eri kirjoittajia. Tämä johtopäätös ei liene yllätys kenellekään eikä sellaisenaan sovelias tutkimuksen tuloksena esiteltäväksi. Sen sijaan merkittävää on se, että useiden eri kirjoittajien osuuksia pystytään tulkitsemaan tekstistä. Strategian ensimmäiset kokonaisuudet on kirjoitettu loogisesti noudattaen strategian punaista lankaa. Vuoden 2003 strategian jälkeen saadun palautteen perusteella on pystytty myös poistamaan turhaa toistoa sekä sellaiset osuudet, joiden ymmärtäminen on ollut vaikeaa. Sen sijaan liitteen 1 turvallisuusuhkia käsittelevät osuudet eivät noudata samaa kaavaa. Näin eri uhkien määrittely ja käsittely toisistaan poikkeavalla tavalla aiheuttaa sen, että kokonaisuus hämärtyy. YETTS:ssa tällainen tekstin tuottaminen johtaa eri osien eriarvoiseen asemaan. Tekstien tuottamisessa on tehty sisällöllisiä ja sarjallisia valintoja, ja näin tekstien avulla voidaan myös pyrkiä ylläpitämään ha-

luttua diskurssijärjestystä. Tekstit voivat siis olla potentiaalista hegemonian aluetta, jolla pyritään valta-asetelmien tiedostomattomaankin luomiseen huolimatta siitä, että yksittäisen tekstinlaatijan merkitys on pyritty poistamaan.

Toisen alakysymyksen tavoitteena oli selvittää, miten käsiteltävässä strategiassa kuvataan strategiseksi määriteltyjä tavoitteita ja päämääriä, turvallisuustilanteita ja uhkakuvia sekä miten strategialla yleisesti välitetään käsityksiä valtiolliseen turvallisuuteen liittyvistä valtasuhteista. Viestintätilanteiden rakentamisen näkökulmasta keskeisin havainto oli se, että perinteisen viranomaisviestintägenren rinnalla käytettiin sujuvasti myös tiedotusvälineille ominaista tiedotusgenreä sekä erityisesti myös tälle ajalle tyypillistä mainosgenretyyppiä. Tällainen diskurssityyppien sekoittaminen poikkeaa normaaleista viranomaisteksteistä, jolloin voidaan pohtia tekstien representaatiota. Mistä esimerkiksi fraasi *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen* on peräisin? On tietysti mahdollista, että fraasi on syntynyt sattumalta, mutta joka tapauksessa sitä käytetään oivallisesti hyödyntämällä tekstien kahdensuuntaista virtaa. Tällainen virallisen ja epävirallisen tavan sekoittamisella saavutetaan kuitenkin merkittävä viestinnällinen vaikutus. Fraasi jää elämään muodostaen näin yhteistä kieltä eri tahojen välille välittämättä siitä, että sisällöllisesti voidaan puhua hyvin erilaisesti asioista.

Kriittisen diskurssianalyysin yksi tärkeimmistä tutkimuksellisista havainnoista on juuri se, kuinka yhteneväisiä tai vaihtelevia diskursiiviset käytännöt ovat. Tämän näkökulman leikkauspisteessä kohtaavat viestintätilanteen ja diskurssijärjestyksen analyysit. Tässä leikkauspisteessä edellä esitetyllä luovalla diskurssikäytännöllä on merkittävä osa, koska sen synnyn uskotaan tapahtuvan vain epävakaiden, vaihtelevien ja muutokselle alttiiden sosiokulttuuristen käytäntöjen parissa. Tutkimuksellisesti voidaan tulkita, että YETTS elää tekstinä sitä vaihetta, jossa laajaan turvallisuuteen liittyvän keskustelun epämääräisyys ja yhteiskunnan turvallisuuden muutos mahdollistavat strategian sisältöjen, tekstin, tuottamisen poikkeuksellisen vapaasti. Tämä siitäkin huolimatta, että viranomaisille tyypillisellä tavalla historiallisia tekstimassoja käytetään hyödyksi.

Strategian ideologinen analyysi liittyy tiiviisti kysymykseen vallasta ja pyrkimyksistä ylläpitää haluttua diskurssijärjestystä. Yhteiskunnallisen turvallisuuden ylläpitämiseen varautuminen ei ole kiistanalainen asia, joten sitä on voitu korostaa vapaasti tekstien eri osissa. Tyypillisesti asioilla on ideologiaan liittyvät alkuoletukset, joiden varaan loppuasetelma on rakennettu. Esimerkiksi uhkamallilla on alkuoletuksensa, jota kuvataan turvallisuuden tunteeseen liittyvillä yleisillä käsityksillä olemassa olevasta. Tällaisen ideologiseen alkuoletukseen, vaikka ympäristöuhkaan, on sitten olemassa erilaisia ratkaisumalleja. Näin lauseiden yhdistelyllä ja jäsentämisellä koherenssia lisätään halutun vaikutelman aikaansaamiseksi. Tästä tavoitellusta

diskurssijärjestyksestä pidetään strategiassa hyvää huolta. Lukijalla on oltava jatkuvasti käsitys tekstin ja toiminnan ehdottomasta tarpeellisuudesta. Näin vaikutetaan lukijoiden näkemykseen siitä, millainen yhteiskunta oikeasti on ja millaisia toimenpiteitä yhteiskunta viranomaisilta edellyttää. Tekstin laatija eräällä tavalla kuvaa tulevaa tehtäväänsä ja samalla luo oikeutusta tehtävän suorittamiseksi.

Yhteiskunnalliseen turvallisuuteen liittyvät valtasuhteet eivät ole stabiileja. Vertailu eri strategioiden välillä osoitti, että valtasuhteiden kuvaaminen ei ole yksinkertaista ja muutokset eri tekstien välillä osoittavat taustalla olevan tarpeita erilaisiin johtosuhteiden kuvaamisiin. Samalla tavalla kuin tekstin muutkin sisällöt elävät epävakaata aikaa, tapahtunee seuraavaan strategian tarkastukseen jälleen muutoksia valtasuhteiden kuvaamisessa. Mikäli näin ei ole, voidaan ehkä tulkita tasapainon löytyneen.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli se, miten nämä määritelty näkökulmat välittyvät periaatepäätöksestä tiedotusvälineille ja miten ne esiintyvät strategiaa toimeenpanevien ministeriöiden internet-sivustoilla. Huolimatta siitä, että tutkimuksen viitekehyksessä strategiaviestintä asemoitiin toimeenpanoon kuuluvaksi, on jo strategian suunnitteluvaiheessa huomioitava jalkauttamisen mahdollisuudet. YETTS:n osalta tämä kokonaisuus oli lähteiden mukaan huomioitu erillisellä suunnitelmalla ennen strategian julkaisemista. Tämä suunnitelmallisuus voidaan tutkimuksellisesti myös osoittaa. Esimerkiksi YETT-sivusto ja ministeriöiden internet-sivustot viestivät strategiasta hyvin kolme kuukautta strategian julkaisemisen jälkeen. Toisaalta strategian toimeenpanossa on havaittavissa perinteisiä piirteitä, koska hyvin suunnitellun ajattelun olevan puoliksi tehty. Varsinkin nettisivuilla on runsaasti päivittämättömiä osuuksia, jotka vain toistavat strategian sisältöjä pintapuolisesti. Strategia on saavuttanut osaltaan tavoitteensa, koska haluttu sanoma on välittynyt vastaanottajille. Mutta jos tarkastellaan koko toimeenpanon kokonaisuutta, ei strategioille ominaisia haluttuja tai tavoiteltuja muutoksia pystytä ainakaan tutkimuksessa käytettyjen lähteiden perusteella havaitsemaan lukuun ottamatta yksittäisiä poikkeuksia.

Tiedotusvälineiden lehtiutisointi oli varsin tavanomaista. Tiedotusvälineiden osalta voidaan todeta johtopäätöksenä, että yksiselitteiset osat strategista välittyvät sellaisenaan eteenpäin. Tällaisesta esimerkkinä on YETT-fraasi, joka sellaisenaan kuvaa hyvin käsiteltävää aihetta. Tietysti välittyvät myös tekijät ja aikamäärät. Sen sijaan mielellään uutisoidaan uusista asioista. Tällaisia osia 2006-strategiassa olivat turvallisuustilanteiden määrittely, kriisiviestintä ja kriisijohtamisen malli. Se, että uutisoidaan uusista asioista, on sellaisenaan normaalia. Sen sijaan voidaan havaita, että juuri näissä uusissa asioissa on eniten tulkintatapoja. Näin tavoiteltu diskurssijärjestys rikkoutuu useissa tapauksissa. Huomattavaa tiedotusvälineiden uutisoinnissa

oli se, että todennäköisesti varsinaiseen strategiaan ei juuri ole tutustuttu uutista tai artikkelia laadittaessa. Näin tiedotusvälineiden välittämään diskurssiin vaikuttivat merkittävästi eri tilanteissa haastatellut ihmiset ja heidän näkemyksensä asiasta. Tällöin voidaan kyseenalaistaa Fairclough'n esittämä ajatus siitä, että valta on sosiaalisessa käytännössä ilmenevä ilmiö, mikä ehkäisee näin yksilöllisen vallan ominaisuuden. Varsinkin tiedotusvälineiden uutisointi osoittaa sen, että yksittäisillä ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa strategiaprosessin toimeenpanossa strategian sisältöihin haluamallaan tavalla.

Kokonaisuudessaan strategia välittää määritetyille tahoille sosiokulttuuria, jossa keskustellaan jäsentymättömästä ymmärryksestä laajan turvallisuuskäsityksen tiimoilta. Vallankäytön kannalta se sisältää merkittäviä vivahteita siitä, miten toiminnan johtosuhteiden on ajateltu menevän. Strategian pääteemat ovat implementoituneet hyvin yleiseen keskusteluun, mutta strategian sisältämät yhteneväisyydet aikaisempiin teksteihin ovat aiheuttaneet sekaannuksia, ja toisaalta ne eivät ole siten edellyttänyt välttämätöntä tarvetta lukea uusinta strategiaa. Strategialta viestinnällisesti edellytettäneen riittävää uusiutumista, jotta sillä voitaisiin toimeenpanna haluttu muutos.

4.3 Jatkotutkimusesitykset

Mahdollisia jatkotutkimusaiheita voi tarkastella tämän tutkimuksen tiimoilta useasta eri näkökulmasta. Ensinnäkin jatkotutkimustarvetta voidaan tarkastella strategiaprosessin, tekemisen kautta. Strategioista ja niiden merkityksestä keskustellaan usein yhteyksissä, joissa hyvin tehdyt suunnitelmat ovat jääneet implementoitumatta niiden eri kohteille. Tämän tutkimuksen viitekehyksessä tällä tarkoitetaan sitä, että toimeenpanon yhteydessä strategiaviestintää ei ole riittävästi otettu huomioon tai sitä ei ole osattu toteuttaa. Tämän tutkimuksen perusteella ei ole ollut mahdollisuutta selvittää sitä, miten strategia on laaja-alaisesti todellisuudessa välittynyt tarkoitetuille kohteille eli muille viranomaisille, elinkeinoelämälle ja kansalaisille. Tällaisen tutkimuksen tekeminen lisäisi merkittävästi tietoisuutta strategiaviestinnän onnistumisesta. YETTS:n osalta tämä voisi olla myös perusteltua siinä suhteessa, että toimeenpanoon liittyen on tehty erillinen tiedotussuunnitelma. Tuon etukäteen suunnitellun viestintäprosessin tulokista ei siis tämän tutkimuksen perusteella voida tehdä valideja pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Edellä mainitun jatkotutkimuksen ohella tämän tutkimuksen metodologisia valintoja voitaisiin soveltaa myös laajentamalla käsiteltävää aihepiiriä. Nyt tutkimuksen kohteeksi valittiin ajan-kohtaisuuden perusteella valtionneuvoston periaatepäätös, jonka taustalla ovat varsin moninaiset sosiokulttuuriset vaikuttimet. Valitsemalla suppeammalla aihepiirillä, esimerkiksi Maan-

puolustuskorkeakoulun (MPKK) strategian, voisi tehdä hyvinkin syvällisen analyysin. Tällöin käytettyä menetelmää voitaisiin soveltaa testaamaan diskurssianalyysiä soveltuvuuden näkökulmasta ja toisaalta tarkastella sitä, miten MPKK:n strategiassa esitetyt asiat esiintyvät erilaisissa opetusalan, viranomaisten ja tiedotusvälineiden diskursseissa.

Puolustushallinnon prosessityöskentely mahdollistaa myös puolustusvoimia koskevien strategioiden tutkimisen viestinnällisesti alkaen puolustusministeriön strategioista ja päätyen edellä mainittuihin joukkojen, puolustushaarojen esittämiin strategia-asiakirjoihin. Keskeistä olisi tutkia myös käsitetutkimuksen menetelmin kokonaismaanpuolustuksen ja laajan turvallisuuskäsityksen kokonaisuuksia. Nämä keskeiset käsitteet hallitsevat käytävää diskurssia, mutta niitä määritellään paljolti omien ideologisten tarkoitusperien mukaisesti. Kun käytetään sellaisia käsitteitä, jotka voivat kattaa lähes kaikki näkökulmat, ne aiheuttavat yleensä vain sekaannuksia ja ristiriitoja. Perustutkimus näiltä osin antaisi tulevaisuutta varten hyvän perustan laatia strategisen tason suunnitelmia ja asiakirjoja luomalla poikkihallinnosta yhteisymmärrystä.

LÄHTEET

- Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.
- Aula, Pekka: Organisaation kaaos vai kaaoksen organisaatio? Dynaamisen organisaatiovies-
tinnän teoria. Loki-Kirjat, Helsinki 1999.
- Eskola, Jari ja Suoranta, Juha. 2005: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7. painos. Vastapai-
no, Tampere 2005.
- Fairclough, Norman: Miten media puhuu. Vastapaino 2002.
- Hanen, Tom: Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos. Yksittäisten onnettomuuksien tutkin-
nasta strategisten häiriöiden hallintaan. Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 30.
Helsinki 2005.
- Heikkinen, Vesa ja Hiidenmaa, Pirjo ja Tiililä, Ulla: Teksti työnä, virka kielenä. Gaudeamus
Tampere 2001.
- Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan oppimateriaalia verkosta.
<http://www.valt.helsinki.fi/vol/opiskelu/opas/0607/jos2/JOS2Osa1HY2007.pdf>. viitattu
19.9.2008.
- Hyvärinen, Pertti: YETT-strategian jalkauttaminen. Maanpuolustus n:o 82. Maanpuolustus-
kurssiyhdistys ry:n julkaisu 4.6.2007.
- Hyvärinen, Pertti. Haastattelu Nykypäivä-lehdessä 10.11.2006.
- Hämäläinen, Virpi ja Maula, Hanna: Strategiaviestintä. Inforviestintä Oy, Keuruu 2004.
- Härkönen, Timo 2008: Laajan turvallisuuden konsepti. Näyttöesitys laajan turvallisuuden kes-
kustelutilaisuudesta Sisäasiainministeriössä 15.1.2008. Sisäasiainministeriön muistio, 2008.
<http://www.intermin.fi/sisainenturvallisuus>.
- Jokinen, Arja: Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Diskurssianalyysi
liikkeessä. Toimittaneet Jokinen, Arja ja Juhila, Kirsi ja Suoninen, Eero. Vastapaino, Jyväsky-
lä 2002, 2.p.
- Kaikkonen, Antti: Kirjallinen kysymys 109/2007 vp.
- Kajanmaa, Petteri: Suomen Arviointiyhdistys Helsinki 21.3.2007.

http://www.finnishevaluationsociety.net/tiedoston_katsominen.php?dok_id=208.

Kajanmaa, Petteri: TIVA-alueseminaari Helsinki 15.11.2007,

http://www.huoltovarmuus.fi/documents/7/2007-11-15_TIVA-seminaari_ES_Kajanmaa.pdf.

Kamensky, Mika: Strateginen johtaminen. Talentum Media Oy, Jyväskylä 2004.

Kangaste, Misa: Puolustusvoimien organisaatioiden valmiudet ja rajoitukset Balance score-cardin hyödyntämiseen. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 23. Helsinki 2002.

Kolbe, Laura; ”Ristin vai edistyksen kansa” – isänmaan, valtion ja kodin puolesta. Teoksessa Arvot ja velvollisuudet isänmaan puolustuksessa. toim. Risto Sinkko. Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen laitoksen julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 14, Hakapaino Oy, Helsinki 2005.

Kriisi on sotaa pienempi paha. Uutinen. Satakunnan Kansa 24.11.2006.

Kriisien läpi yhtä köyttä vetäen. Ruotuväki n:o 21 30.11.2006.

Krogars, Marco ja Ojala, Jukka (toim.): Strateginen johtaminen sotilasorganisaatiossa. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat N:o 1, Helsinki 1999.

Kääriäinen, Seppo: Puolustusministerin avauspuhe lehdistötilaisuudessa YETT-strategian antamiseen Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 23.11.2006.

Laaja turvallisuuskäsitys. Puolustusministeriön diaesitys 15.1.2008.

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/150108%20PLM%20esitys/\\$file/150108%20PLM%20esitys.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/150108%20PLM%20esitys/$file/150108%20PLM%20esitys.pdf).

Laitinen, Kari: Sisäasiainministeriön muistio 31.1.2008 keskustelutilaisuus laajasta turvallisuudesta. <http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus>.

Limnell, Jarno: Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely? Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen Julkaisusarja 4: työpapereita No 26. Helsinki 2008.

Mesilaakso, Markku: Tutkimuksella parempaan yhteiskunnan turvallisuuteen. Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta 15.1.2008,

http://www.mil.fi/paaesikunta/materiaaliosasto/liitteet/mme_matine_yvsem_15012008.pdf.

- Munkki, Anssi: Merivoimat ja viranomaisten tukeminen normaalioloissa. Taktiikan laitoksen julkaisusarja 1, Nro 1/2008. Edita Prima Oy, Helsinki 2008.
- Mäkinen, Kalevi: Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus. Edita, Helsinki 2007.
- Nissi, Emmi; Valmiuspäällikkökokouksen tehtävä kriisitilanteessa on vakiintumassa. Aamulehti 7.6.2007.
- Näsi, Juha ja Aunola, Manu: Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. Metalliteollisuuden kustannus Oy, Tampere 2005.
- Ohra-aho, Harri: Puolustusvoimien tarjous voimavarojen käytöstä (ml. Puolustusvoimien uudet tehtävät). Maanpuolustus 4.6.2007. Maanpuolustuskurssiyhdistyksen julkaisu n:o 82.
- Periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta. Uutinen. Puolustusministeriö 23.11.2006 klo 13:58. Ministeriön uutisten internet-arkisto.
- Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, 2007.
- Räsänen, Hannu (toim.): Strateginen osaaminen puolustushallinnossa. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat Nro 10, Helsinki 2003.
- Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna: KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere 2006. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmäopetus>. Viitattu 26.6.2008.
- Salonen, Timo: Kehittyvä organisaatio muuttuvassa ympäristössä – osaamisen johtaminen ja hallinta Puolustusvoimissa. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 24. Helsinki 2003.
- Santalainen Timo: Strateginen ajattelu. Talentum, Helsinki 2006.
- Sisäasiainministeriön muistio 31.1.2008. Keskustelutilaisuus laajasta turvallisuudesta. <http://www.intermin.fi/sisainenturvallisuus>.
- Sisäisen turvallisuuden seurannan järjestäminen. Kansliapäällikkötyöryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2005.
- Strategisen johtamisen käsitteet – englanniksi ja suomeksi. Strategisen Johtamisen Seura. WSOY, Juva 2005.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. VNS 2/2001 vp.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004.

Suoninen, Eero: Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Diskurssi-analyysi liikkeessä. Toimittaneet Jokinen, Arja ja Juhila, Kirsi ja Suoninen, Eero. Vastapaino, Jyväskylä 2002, 2.p.

Suri, Jeremi: Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Détente. Harvard University Press, USA 2005.

Toimintakyky sotilaspedagogiikassa. Toim. Jarmo Toiskallio. Maanpuolustuskorkeakoulun Koulutustaidon laitoksen Julkaisusarja 2 N:o 4, Vaasa 1998.

Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.

Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä 2008. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008. Yliopistopaino, Helsinki 2008.

Törrönen, Jukka: Puhetapoja analysoimassa. Rajankäyntiä kriittisen diskurssianalyysin ja semioottisen sosiologian välillä. Teoksessa Tutkimus menetelmien pyörteissä toim. Räsänen, Pekka ja Anttila, Anu-Hanna ja Melin, Harri. PS- kustannus, Juva 2005.

Vainio, Taito: YETTS – Sisäisen turvallisuuden näkökulma Jyväskylä 10.9.2007, [http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/F10CE14FAE8BEC3FC225735A003B752F/\\$file/Vainio.yetts%20jyv%C3%A4skyl%C3%A4%202007.pdf](http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/images.nsf/files/F10CE14FAE8BEC3FC225735A003B752F/$file/Vainio.yetts%20jyv%C3%A4skyl%C3%A4%202007.pdf).

Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.

Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/6. Edita Prima Oy.

Valtion kriisiviestintään suuntaviivat. Uutinen. Helsingin Sanomat 24.11.2006.

Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Puolustusneuvosto, Oy Edita Ab, Helsinki 1999.

Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje. Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, tutkimuksia n:o 36.

VISA – valtionhallinnon viestinnän seuranta- ja arviointijärjestelmä. Valtionhallinnon viestintä 2007 -hanke. Osa II: Tutkimusraportit. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2005.

VN päivittää elintärkeiden toimintojen turvaamista. Uutinen. Turun Sanomat 23.11.2006.

Voimavaroja suunnattava sisäiseen turvallisuuteen. Pelastustieto n:o 1/2007 7.2.2007.

Väyrynen, Raimo: Turvallisuuden käsite kaipaa täsmennystä. Turun Sanomat 1.8.2007.

Yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille uusi strategia. Uutinen. Pohjolan Sanomat 24.11.2006.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005. Puolustusministeriö.

Internet-sivustot

www.vnk.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.vnk.fi/toiminta/turvallisuus/Yett/fi.jsp. Viitattu 11.1.2009.

www.formin.finland.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.om.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.intermin.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.defmin.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.vm.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.mmm.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.mintc.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.tem.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.stm.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.ymparisto.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.minedu.fi. Viitattu 6.10.2008 ja 11.1.2009.

www.yett.fi. Viitattu 11.1.2009.

Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999	Yhteiskunnan elintärkeiden toimien turvaamisen strategia 2003	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006	Huomioitavaa
Valtioviraston taso			
Puolustusneuvosto ylin neuvonantava ja suunnitteleva elin (neuvottelukunta tasavallan presidentille (TP))	Valtioneuvosto johtaa, valvoo ja yhteen sovittaa sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan (TP sotilaskäskyasioihin liittyen)	TP johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa VN:n kanssa. TP:n ja UTVA:n yhteisessä kokouksessa käsitellään tärkeät YETT:seen liittyvät asiat (Sotilaskäskyasioista säädetään erikseen)	1) TP:n vallassa tapahtuneiden muutosten kuvaamisen vaikeus johtosuhteiden osalta 2) Lakkaudetun puolustusneuvoston tilalle perustettiin UTVA 3) Kokonaismaanpuolustuksen määrittely osa valta-asetelman määrittelyä ja sen esille tuomista
Valmiuslain mukaisesti VN johtaa, valvoo ja yhteen sovittaa sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan	VN:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministeriö (2) (UTVA) käsittelee valmistele- vasti tärkeät ulkopoliittiset asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat	VN johtaa, valvoo ja yhteen sovittaa sekä kukin ministeriö hallinnonalallaan. VN:n päätökset joko yleisistunnossa tai asi- anomaisessa ministeriössä.	
Valtioneuvoston kanslia käsittelee poikkeusoloihin liittyvät asiat yhteis- toiminnassa ministeriöiden kanssa	Valtioneuvoston kanslia käsittelee turvalli- suuspalveluun sekä häiriö- että poikkeustilan- teisiin varautumiseen liittyvät asiat	Valtioneuvoston kanslia käsittelee turvalli- suuspalveluun sekä häiriö- että poikkeusti- lanteisiin varautumiseen liittyvät asiat	
	Puolustusministeriön (PLM) toimialaan kuuluu muun muassa kokonaismaanpuolustuksen (3) yhteensovittaminen		
	Turvallisuus- ja puolustusasiainkomitea (TPAK) avustaa PLM:tä ja UTVA:aa sekä valmistelelee kokonaismaanpuolustukseen kuu- luvia asioita		

Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin 1999	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2003	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2006	Huomioitavaa
Muut tasot			
Valmiuspäällikköjärjestelmä	Ministeriöiden kansliapäälliköt (valmiuspäällikköjärjestelmä)	Ministeriöiden kansliapäällikkökokous	- keskeisissä toimijatasoissa johto- ja toimintasuhteet eivät ole muuttuneet tekstien perusteella mitenkään
Valmiuspäällikkökokous	Valmiuspäällikkökokous	Valmiuspäällikkökokous	
Valmiussihteeri ja valmiustoimikunta	Valmiustoimikunta	Valmiussihteerikokous	
		Puolustusministeriö vastaa kokonaisuun puolustuksen yhteensovittamisesta	- voidaanko olettaa toiminnan muuttuneen, jos rakenteet ovat vuosikymmenen olleet samanlaiset?
		TPAK seuraa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia arvioi niiden vaikutuksia kokonaisuun puolustuksen järjestelyille. Seurata ja yhteen sovittaa hallinnon eri alojen kokonaisuun puolustukseen liittyviä toimia	
Puolustustaloudellinen suunnittelukunta taloudellisen maanpuolustuksen varautumisessa	Puolustustaloudellinen suunnittelukunta yhdessä Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) kanssa elinkeinoelämään liittyvissä asioissa		- huomaa vuoden 2006 johtosuhteiden esittelyssä tapahtuneet muutokset kokonaisuun puolustuksen yhteensovittamisessa 1) siihen liittyvä kuvaus siirretty ministeriötason jälkeiseksi 2) PLM vastaa yhteensovittamisesta
Muu keskushallinto			
Läänit		Paikallishallinto	
Kunnat		Kunnat	
		PTS ja HVK elinkeinoelämä	